UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI UDINE

CORSO DI DOTTORATO IN DIRITTO ED ECONOMIA DEI SISTEMI PRODUTTIVI, DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA

CICLO XXV

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

LA NORMATIVA RILEVANTE NEL TRASPORTO PUBBLICO PER FERROVIA E LA TUTELA DEI DIRITTI DEL PASSEGGERO, ANCHE ALLA LUCE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

DOTTORANDO: Simone SESTA

RELATORE: Ch.ma prof.ssa Cristina POZZI

ANNO ACCADEMICO

2012/2013

INDICE

INTRODUZIONE……..... 5

CAPITOLO PRIMO

LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI

1.1 Premessa..... 9

1.2 Evoluzione storica dei soggetti del trasporto ferroviario in Italia...9

1.3 La normativa italiana 19

1.3.1 Il Regio Decreto n. 1948/1934 e le Condizioni e tariffe.... 19

1.3.2 Il d.P.R. n. 753/1980……. 28

1.3.3 La cosiddetta "riforma Burlando": l'Italia fra i precursori dell'apertura al mercato del trasporto ferroviario passeggeri.. 39

CAPITOLO SECONDO

LA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI

2.1 Premessa: il trasporto ferroviario di persone fra i paesi europei.. 49

2.2 La "Direttiva madre" e le direttive ad essa collegate..... 55

2.2.1 La direttiva n. 91/440/CEE…….. 55

2.2.2 Le direttive n. 95/18/CE e n. 95/19/CE……..63

2.3 L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di infrastruttura: i cosiddetti tre "pacchetti ferroviari" 69

2.3.1 Il primo pacchetto: un mercato più libero…… 69

2.3.2 Il secondo pacchetto ferroviario: la sicurezza nelle ferrovie, l'ERA in Europa e l'ANSF in Italia……..75

2.3.3 Il terzo pacchetto ferroviario…….. 81

2.4 Obblighi di servizio pubblico e mercato del trasporto ferroviario passeggeri: il regolamento n. 1370/2007…… 87

CAPITOLO TERZO

DIRITTI E OBBLIGHI DEL VIAGGIATORE E RESPONSABILITA' DEL VETTORE

3.1 Premessa……. 97

3.2 Diritti e obblighi del passeggero: il regolamento n. 1371/2007…….. 98

3.2.1 Obblighi di informazione 99

3.2.2 La responsabilità del vettore……. 102

3.2.3 Il trasporto di persone con disabilità e a mobilità ridotta..... 105

3.2.4 Norme ulteriori e di applicazione 107

3.2.5 L'aspetto sanzionatorio……. 108

3.3 La responsabilità del vettore ferroviario passeggeri: rapporti e armonizzazione fra normativa internazionale, normativa comunitaria, legislazione nazionale italiana…….. 112

3.3.1 La normativa di diritto uniforme in materia di trasporto ferroviario passeggeri…….. 112

3.3.2 L'armonizzazione fra la normativa comunitaria, la normativa di diritto uniforme e la normativa italiana……..... 116

CONCLUSIONI 127

APPENDICE

UN ESEMPIO DI INTERVENTO COMUNITARIO NEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI: IL PROGETTO MI.CO.TRA. TRA FRIULI VENEZIA GIULIA E CARINZIA

A.1 Premessa: la situazione dei servizi ferroviari transfrontalieri interessanti il Friuli Venezia Giulia negli ultimi anni……... .. 133
A.2 Il programma Interreg IV Italia-Austria 2007/2013…… .. 136
A.3 Il progetto MI.CO.TRA. avviato dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia..... 137
A.4 Un cenno ad un'ulteriore iniziativa futura: il progetto "ADRIA A" 147
A.5 Conclusioni…….. .. 148

BIBLIOGRAFIA……..... 153

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di descrivere lo stato attuale della normativa applicabile al trasporto ferroviario passeggeri che, per merito dei tre cosiddetti "pacchetti ferroviari" emanati dall'Unione europea, ha subito considerevoli mutamenti negli ultimi anni.

All'uopo, si è ritenuto opportuno esaminare innanzitutto i principali pilastri della normativa italiana, indi gli atti frutto dell'opera del legislatore comunitario e, da ultimo, si è cercato di delineare un quadro in merito all'armonizzazione fra la normativa nazionale, quella europea e quella di diritto uniforme.

L'intervento dell'Unione europea nel settore del trasporto ferroviario di persone non si limita, nondimeno, all'introduzione di strumenti normativi in grado di attuare, o quantomeno di favorire, le scelte di politica economica adottate; esso include azioni di sostegno al trasporto ferroviario, ad esempio mediante il finanziamento di progetti di servizi transfrontalieri fra Stati membri.

Un esempio perspicuo, in tale alveo, è rappresentato per il nostro Paese dal progetto MI.CO.TRA., promosso dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia al fine di ripristinare il servizio ferroviario diurno fra tale regione e la Carinzia, in Austria. A tale significativa iniziativa, che è andata felicemente in porto da alcuni mesi, è dedicata un'appendice alla presente dissertazione.

La valorizzazione del trasporto ferroviario appare, in generale, come una priorità dell'Unione europea; senza pretesa di esaustività, ma con la piena convinzione che il treno sia

effettivamente un mezzo ecosostenibile e valido, la presente trattazione si propone, quindi, di descrivere il ruolo della ferrovia attraverso le scelte, normative e non, dei soggetti preposti alla politica dei trasporti comunitaria e all'interno degli Stati membri.

Capitolo primo

LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI

SOMMARIO — 1.1 Premessa — 1.2 Evoluzione storica dei soggetti del trasporto ferroviario in Italia — 1.3 La normativa italiana — *1.3.1 Il Regio Decreto n. 1948/1934 e le Condizioni e tariffe — 1.3.2 Il d.P.R. n. 753/1980 — 1.3.3 La cosiddetta "riforma Burlando": l'Italia fra i precursori dell'apertura al mercato del trasporto ferroviario passeggeri*

1.1 Premessa

La normativa italiana in materia di trasporto ferroviario consta di poche leggi specificamente ad esso destinate; l'evoluzione normativa riflette senz'altro l'evoluzione storica dei soggetti del trasporto ferroviario in Italia. Si rende perciò opportuna una pur breve disamina in merito al principale vettore ferroviario passeggeri nazionale, attualmente Trenitalia S.p.A., ovvero ciò che è tuttora chiamato da molti "le ferrovie dello Stato". Infatti attualmente la normativa rilevante in materia di trasporto ferroviario non riguarda un unico soggetto nazionale ma più imprese ferroviarie e un gestore dell'infrastruttura.

1.2 Evoluzione storica dei soggetti del trasporto ferroviario in Italia

In epoca preunitaria la ferrovia era un mezzo di trasporto ancora in espansione e caratterizzato non di rado dall'iniziativa privata: con

una sorta di "*project financing*" *ante litteram*, infatti, imprese private, sovente straniere, ottenevano la concessione di realizzare linee ferroviarie in cambio dello sfruttamento dei conseguenti titoli di viaggio. Ciò avvenne un po' ovunque, a partire dalla celeberrima prima ferrovia dell'Italia preunitaria, la Napoli – Portici ([1]). Il treno, in tal caso, incontrò il favore della popolazione anche se l'alto costo del trasporto (che era, appunto, a gestione privata) ne precludeva l'utilizzo a molti. Tale accoglienza positiva significò anche l'inizio dell'intervento statale nella realizzazione di opere ferroviarie giacché la successiva linea verso Caserta e Capua fu costruita poco tempo dopo ma, stavolta, a spese dello Stato ([2]).

([1]) La costruzione della prima ferrovia italiana si ebbe, infatti, ad opera dell'ing. Armando Bayard de la Vingtrie, il quale già nel 1836 aveva ottenuto la concessione per la concessione e la messa in esercizio di più tratte ferroviare; il diritto di sfruttamento dei proventi era previsto per ben novantanove anni. Non può meravigliare il fatto che la prima ferrovia italiana, inaugurata il 3 ottobre 1839, fosse proprio a Napoli. Non solo, infatti, la città era, all'epoca, l'unica vera metropoli italiana in grado di competere, al livello medesimo, con Parigi; ma il regno di Ferdinando II si caratterizzò per l'apertura alle novità che potessero proiettare verso il futuro il territorio che governava. Si pensi, ad esempio, alla realizzazione delle seterie di San Leucio a Caserta, fra i primi esempi di "distretto industriale" in Italia così come lo si intende oggi, con quartieri per gli alloggi degli artigiani, un palazzetto reale oltre alle seterie vere e proprie. In proposito, cfr. V. GUADAGNO, "Le ferrovie degli Stati italiani pre-unitari", in Massimo CENTRA, a cura di, *Ferrovia e società. Il centenario delle Ferrovie dello Stato*, Bologna, 2006, p. 17-37. Si tratta di una pubblicazione che raccoglie gli atti del Convegno organizzato da Trenitalia S.p.A. e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche e tenutosi a Roma il 23 novembre 2005 in occasione del centenario delle Ferrovie dello Stato (1905-2005), con i contributi di noti storici, studiosi e tecnici delle ferrovie. Il convegno fu organizzato dal prof. Gianfranco Legitimo, all'epoca Presidente di Trenitalia, scomparso nel 2006.

([2]) Un piccolo aneddoto merita di essere accennato. Pare, infatti, che re Ferdinando II, talmente entusiasta dopo il primo viaggio in treno da Napoli a Portici, chiese ai macchinisti di proseguire verso Castellammare, senza avvedersi che i binari non fossero stati ancora posati (la linea era però effettivamente in progetto e fu completata in tempi relativamente rapidi). Le potenzialità del

In questa fase non veniva ancora sentita l'esigenza di una regolamentazione e, del resto, l'Italia unitaria ancora non esisteva. Era il periodo della cosiddetta *railway mania*, ovvero la smania di costruire ferrovie; a quelle gravitanti su Napoli seguirono numerose realizzazioni nel Regno Lombardo-Veneto (fra cui la seconda ferrovia d'Italia, la Milano-Monza del 1840) e nel Granducato di Toscana; tuttavia, dopo i primi spontanei apporti di privati (allettati dall'immediato successo delle ferrovie in Gran Bretagna), le costruzioni dovettero continuare grazie a sovvenzioni ([3]).

Lo scenario variegato, rappresentato da una pluralità di soggetti privati e non, iniziò a mostrare segni di cedimento allorquando le varie imprese ferroviarie iniziarono a non riuscire a garantire il servizio in maniera affidabile, accumulando nel contempo un forte indebitamento. Si pensi che nel 1865 si potevano contare, oltre allo Stato, ben ventidue società ferroviarie con regolamentazioni e regimi diversi ([4]). L'Italia unitaria si trovò ad avere appena 2773 chilometri di strade ferrate nel 1861 e, nel Mezzogiorno, la situazione era più drammatica (mentre nel nord Italia fervevano le opere di costruzione

---

trasporto ferroviario – un vero trasporto di massa e, per quei tempi, molto rapido rispetto a diligenze e vetturini – furono percepite ben presto. Il favore dell'utenza – su cui avevano contato gli investitori stranieri (nel caso di Napoli erano belgi) – non fu però immediato, principalmente a causa dell'elevato prezzo della corsa. La funzione "sociale" del trasporto ferroviario poté realizzarsi solo allorquando lo Stato iniziò a sovvenzionare le imprese ferroviarie, che rischiavano presto la bancarotta.

([3]) Cfr. S. MAGGI, *Le ferrovie,* Bologna, 2003, p. 32-33; a tale opera, particolarmente interessante, si rinvia in generale per un excursus sulla storia delle ferrovie in Italia dalla nascita agli inizi del nuovo millennio.

([4]) Cfr. A. PAPA, *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli, 1973, p. 7, che sottolinea come da tale frammentazione derivò uno stato di "dissipazione finanziaria e organizzativa".

della rete); dopo lo slancio iniziale, infatti, l'avanzamento della rete meridionale avvenne molto a rilento e Reggio di Calabria, ad esempio, fu raggiunta solo nel 1875 (per giunta dal versante ionico; per il completamento dell'importante ferrovia tirrenica si dovette attendere addirittura il 1895). Il 14 maggio 1865 fu promulgata la cosiddetta "legge dei grandi gruppi" allo scopo di concentrare le reti nelle mani dei maggiori complessi ferroviari privati. Ad ogni società venne affidata una determinata area. La "società delle Strade Ferrate dell'Alta Italia" operava nelle regioni settentrionali ma la propria rete giungeva fino a Firenze; la "Società delle Strade Ferrate Romane" si occupava delle ferrovie dell'Italia centrale; la "Compagnia Reale Sarda" aveva in concessione le linee della Sardegna; da ultima, la società "Vittorio Emanuele" gestiva le ferrovie calabresi e quelle siciliane.

Si trattava di società private sostenute da capitali stranieri (in particolare i grandi potentati francesi, come il gruppo parigino Rothschild-Talabot). Nel 1862 si era costituita su iniziativa del livornese Pietro Bastogi, però, una società a capitale completamente italiano: era la Società Italiana per le Strade Ferrate Meridionali che intraprese e concluse con notevole efficienza e rapidità la costruzione e l'esercizio della rete che, attraverso il versante adriatico, penetrava nel Sud.

Il sistema dei "grandi gruppi" sembrò funzionare bene; tuttavia la depressione francese del 1865 e la guerra del 1866 provocarono una seria crisi che vide l'abbandono di qualche concessionaria o l'interruzione di programmi di costruzione.

A questo punto lo Stato dovette farsi carico di proseguire le opere di costruzione e si cominciò a profilare l'eventualità dell'esercizio di

Stato, paventata da Silvio Spaventa e caldeggiata anche da Quintino Sella fra il 1874 e il 1876; si sottolineava anche la natura di servizio pubblico intimamente connessa al trasporto ferroviario, sicché si riteneva che dovesse essere nazionalizzato e gestito dallo Stato nell'interesse della collettività. Dapprima si provvide però alla sola gestione delle società ferroviarie in dissesto, mentre alla nascita delle ferrovie dello Stato si giunse solo nel 1905.

Ai fini della presente trattazione giova anche rilevare che alla creazione delle ferrovie dello Stato contribuì la questione dei ritardi; poiché il servizio ferroviario si svolgeva con puntualità scarsa, furono esperiti addirittura provvedimenti legislativi al fine di garantire dei livelli accettabili mediante la previsione di multe (che potrebbero essere considerate come delle penali *ante litteram*) ([5]). Si tratta dei primi atti normativi rilevanti in materia di trasporto ferroviario e, come si può efficacemente notare, miravano a reprimere gli stessi fenomeni che oggigiorno sono correntemente stigmatizzati.

Nel 1905 si giunse alla nascita delle Ferrovie dello Stato ([6]) dopo che la commissione Lacava, i cui lavori si protrassero dal 1898 al 1903 per la reticenza delle imprese ferroviarie, aveva evidenziato lo stato di degrado e di inefficienza in cui versava la rete ferroviaria italiana ([7]). La situazione, per la verità, non sembrò migliorare di

---

([5]) Regio Decreto n. 1687 del 31 ottobre 1873, "Regolamento circa la polizia, la sicurezza e la regolarità dell'esercizio di strade ferrate"; il limite per non incorrere nell'applicazione di sanzioni era di venti minuti di ritardo per i treni "diretti", venticinque per gli "omnibus" e quarantacinque per i "misti". La legge 21 dicembre 1889 n. 446, "portante provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni", stabilì inoltre che le multe di cui al R.D. 1687/1873 costituivano contravvenzioni ai sensi del codice penale. Cfr. S. MAGGI, *op. cit.*

([6]) Ad opera della legge 22 aprile 1905, n. 137.

([7]) In proposito, le motivazioni sottese all'unificazione della rete ferroviaria nazionale sotto lo Stato sono state efficacemente riassunte da G. LEGITIMO,

molto anche a causa dello scoppio della Grande Guerra, che causò danni e soprattutto orientò le priorità del trasporto ferroviario verso le necessità militari. L'avvento del regime fascista si caratterizzò per il taglio degli esuberi (circa cinquantamila unità) e per il tentativo di risolvere l'annosa questione dei ritardi, che a tutt'oggi rappresenta il *leitmotiv* dell'inefficienza nel trasporto pubblico. Ad ogni buon conto, se gli anni Trenta furono di particolare importanza per lo sviluppo della rete (con la realizzazione delle prime linee "direttissime", come la Napoli – Roma e la Firenze – Bologna – Milano), che permise di collocare l'Italia all'avanguardia nella tecnica ferroviaria, il secondo conflitto mondiale distrusse circa il sessanta per cento del patrimonio ferroviario nazionale ([8]). Ad ogni buon conto, in pochi anni fu possibile la ripresa del servizio su quasi tutte le linee.

"Aspetti economici e finanziari della gestione delle ferrovie", in Massimo CENTRA, a cura di, *Ferrovia e Società. Il centenario delle Ferrovie dello Stato,* Bologna, 2006, p. 93, che osserva che "*diversi furono i motivi che spinsero in questa direzione: innanzi tutto, l'esigenza di far sì che l'impresa ferroviaria entrasse direttamente tra gli strumenti della politica industriale, nonché la circostanza che, dato l'accresciuto potere delle organizzazioni sindacali, fosse comunque indispensabile realizzare un quadro di concertazione con la presenza di un soggetto economico forte. Ma è fuori di dubbio che l'azione diretta dello Stato in campo ferroviario fu dettata anche dal generale abbassamento avvenuto nella qualità del servizio*". Per ultime furono riscattate, nel 1906, le linee afferenti alla compagnia privata delle "Strade Ferrate Meridionali" (circa duemila chilometri di rete).

([8]) Nel 1944 avvenne anche il più grave incidente ferroviario mai registrato in Italia; si trattò del treno 8017 le cui motrici slittarono sulle rotaie umide e in pendenza della linea Battipaglia – Potenza e, in una galleria presso Balvano (PZ), il convoglio si arrestò provocando la morte per intossicazione da monossido di carbonio, esalato dalle locomotive a vapore, di circa cinquecento passeggeri. Secondo talune fonti si trattava di borsaneristi che si recavano ad approvvigionarsi di generi alimentari in Basilicata al fine di rivenderli poi al mercato nero di Napoli (era il duro periodo di fame che seguì l'armistizio); in generale, si trattava semplicemente di disperati che approfittarono di un convoglio merci vuoto per spostarsi (le linee erano generalmente requisite a scopi militari e i servizi

Una grossa scure si palesava, tuttavia, sulla rete del trasporto ferroviario in Italia ed era rappresentata dalla politica dei "rami secchi". Il taglio indiscriminato di numerose linee conseguiva ad una politica orientata principalmente sulla gomma e sullo sviluppo della motorizzazione di massa; in taluni casi, tuttavia, si trattava di linee effettivamente inadeguate, realizzate con criteri già desueti all'epoca dell'entrata in funzione, allorquando – essendo la diffusione di automobili e autobus ancora agli albori – il treno era visto come l'unico mezzo che potesse togliere dall'isolamento intere aree del Paese.

La situazione dell'Azienda Autonoma, dal punto di vista del suo assetto, non subì modifiche di rilievo fino al 1985, quando le Ferrovie dello Stato furono trasformate in Ente Pubblico Economico ([9]).

Per espressa previsione legislativa (art. 12 della legge istitutiva) l'Ente aveva personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria, secondo quanto previsto dall'art. 2093, comma 2, del Codice Civile.

L'Ente aveva natura giuridica di *ente pubblico economico*, destinato ad agire sul mercato secondo criteri imprenditoriali (*economicità ed efficienza*, secondo quanto previsto all'art. 2 della legge istitutiva), fermo restando l'interesse primario della collettività ([10]).

---

passeggeri per i civili erano ridotti all'osso, uno o due alla settimana, ed erano presi d'assalto). Cfr. G. BARNESCHI, *Balvano 1944. I segreti di un disastro ferroviario ignorato*, Milano, 2005, che tratta compiutamente ogni aspetto della tragedia.

([9]) Legge 17 maggio 1985 n. 210, "Istituzione dell'ente 'Ferrovie dello Stato".

([10]) Cfr. G. DEL GIUDICE, L. DELPINO e A. SACCO, a cura di, *L'Ente Ferrovie dello Stato*, Napoli, 1986.

In base al citato art. 2, l'Ente provvedeva:

- all'esercizio delle linee della rete ferroviaria già gestite dall'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato nonché all'esercizio di ulteriori linee eventualmente affidate alla gestione statale;
- all'esercizio del servizio traghetto fra terminali ferroviari;
- al potenziamento ed all'ammodernamento degli impianti, delle linee e dei mezzi ed alla costruzione di nuove linee ferroviarie di cui avrebbe assunto l'esercizio;
- alle attività di ricerca scientifica e tecnologica nel settore ferroviario;
- alla promozione di attività strumentali all'acquisizione e all'incremento del traffico ferroviario;
- all'integrazione del sistema ferroviario con gli altri sistemi di trasporto mediante l'adozione delle tecniche intermodali;
- all'esercizio dei servizi sostitutivi o integrativi, sia ferroviari sia di traghetto;
- a partecipare, anche in posizione minoritaria, a società o enti operanti in Italia o all'estero o aventi sede legale all'estero, aventi per fini l'acquisizione e l'incremento dei trasporti per ferrovia o la ricerca in materie attinenti;
- ad affidare a società o enti l'esercizio dei servizi sostitutivi o integrativi nonché la gestione di particolari settori che non ritenga conveniente gestire direttamente;
- a reperire mezzi finanziari per le necessità dell'impresa mediante la contrazione di mutui o l'assunzione di obbligazioni sul mercato nazionale o estero, previa autorizzazione del Ministro dei Trasporti di concerto con quello del Tesoro.

Inoltre l'art. 1, secondo comma, e l'art. 17, primo comma, della legge istitutiva stabilivano che la contabilità dovesse essere tenuta secondo le norme dettate dal codice civile per le imprese costituite sotto forma di società per azioni. Il bilancio dell'Ente doveva essere formulato in conformità degli articoli 2423 e seguenti del Codice Civile.

A seguito della riforma, il nuovo Ente Ferrovie dello Stato si impegnò nella razionalizzazione dei servizi iniziando ad agire, di fatto, come una normale azienda sul mercato.

Da ultimo è necessario dar cenno all'avvenuta separazione fra gestore dell'infrastruttura e imprese ferroviarie, di guisa che le Ferrovie dello Stato (attualmente "Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A."), che sussistono come holding, sono fondamentalmente scisse in R.F.I. S.p.A. (gestore dell'infrastruttura) e in Trenitalia S.p.A. (impresa ferroviaria). Ciò è avvenuto in attuazione della direttiva 91/440/CEE del Consiglio delle Comunità Europee, di cui si tratterà oltre, nella sezione dedicata all'evoluzione della normativa comunitaria in materia di trasporto ferroviario. In questa sede giova ricordare che scopo della citata direttiva era "favorire l'adeguamento delle ferrovie comunitarie alle esigenze del mercato unico e ad accrescere l'efficienza delle medesime" (art. 1) e doveva essere realizzato innanzitutto attuando l'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie mediante la separazione della gestione dell'infrastruttura da quella dei servizi di trasporto. In particolare, la separazione contabile doveva essere obbligatoria mentre la separazione "organica o istituzionale" era solo facoltativa. In tale maniera si sarebbe reso possibile l'accesso al mercato di più imprese ferroviarie, senza discriminazione alcuna per taluna di esse.

Nel 1998 nacque la "Divisione Infrastruttura" delle Ferrovie dello Stato, in evidente ritardo rispetto alla direttiva comunitaria; nel 1999 nacquero anche le tre Divisioni di esercizio (Divisione Passeggeri, Divisione Trasporto Regionale e Divisione Cargo). Trenitalia S.p.A. nacque nel 2000 ed è tuttora la principale impresa ferroviaria italiana per i servizi passeggeri; nel 2001 nacque R.F.I. S.p.A, gestore dell'infrastruttura facente, tuttavia, parte del medesimo gruppo Ferrovie dello Stato ([11]).

I principali soggetti destinatari di normativa in materia di trasporto ferroviario passeggeri attualmente risultano essere, pertanto, il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie licenziatarie oltre, naturalmente, allo Stato e agli Enti Locali interessati.

([11]) E', questa, un'anomalia che perdura tuttora. Se nelle prime fasi della separazione fra gestore dell'infrastruttura e imprese ferroviarie poteva essere comprensibile che solo in seno alle vecchie Ferrovie dello Stato vi potevano essere le competenze e le capacità necessarie ai fini della gestione della rete, oggigiorno non è più accettabile supinamente che il gestore dell'infrastruttura faccia parte del medesimo gruppo cui afferisce la principale impresa ferroviaria per il trasporto passeggeri in Italia. Allo stato attuale, infatti, il mercato del trasporto passeggeri in Italia non sembra ancora pienamente scevro da discriminazioni di varia natura; alle imprese ferroviarie che, più o meno timidamente, hanno tentato di inserirsi in tale mercato, sono state opposte limitazioni di varia natura (tracce orarie, divieto di effettuare determinate fermate, possibilità di servirsi di determinate stazioni secondarie in ambiti urbani ecc.), a volte con motivazioni che si asserisce essere non dipendenti da R.F.I. o, in generale, da aziende del gruppo Ferrovie dello Stato. Si è arrivati, ad esempio, a sostenere che sulla tratta Verona-Venezia i convogli della DB Italia S.p.A. (Deutsche Bahn) non potessero effettuare fermate intermedie perché siffatta circostanza confliggeva con la presenza di servizi regionali erogati in base a contratti di servizio fra Trenitalia e le Regioni interessate (servizi gravati da obblighi di servizio pubblico); pur essendo effettiva tale circostanza, si tace del fatto che anche i convogli "di mercato" di Trenitalia quelle fermate le effettuano. Si resta, pertanto, in attesa di pronunce in merito alla correttezza dell'operato dei soggetti interessati.

1.3 La normativa italiana

Il codice civile dedica alla responsabilità del vettore due sole norme, gli art. 1681 e 1682 ([12]).

Il quadro normativo in materia di trasporto ferroviario passeggeri è stato caratterizzato da una relativa cristallizzazione, fino alla fine degli anni Settanta del secolo scorso. Le "Condizioni e tariffe" erano emanate in forza del Regio Decreto 1948/1934 e avevano, pertanto, valore e forza di legge. Con le modifiche all'assetto della gestione del trasporto ferroviario anche il quadro normativo è cambiato. Di seguito si dà cenno delle principali norme dall'Italia unitaria ai giorni nostri.

1.3.1. Il Regio Decreto n. 1948/1934 e le "Condizioni e tariffe"

In Italia le regole in materia di trasporto ferroviario erano tradizionalmente predisposte dal soggetto che eseguiva il servizio e, in seguito, approvate con atto avente forza di legge: si trattava delle "Condizioni e tariffe per il trasporto", locuzione che è tuttora in uso anche se, come si vedrà, attualmente si riferisce ad un *corpus* la cui natura giuridica è diversa. La prima versione delle "Condizioni e

---

([12]) Di seguito il testo dell'art. 1681 c.c.: "*Salva la responsabilità per il ritardo e per l'inadempimento nell'esecuzione del trasporto, il vettore risponde dei sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore durante il viaggio e della perdita o dell'avaria delle cose che il viaggiatore porta con sé, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno. Sono nulle le clausole che limitano la responsabilità del vettore per i sinistri che colpiscono il viaggiatore. Le norme di questo articolo si osservano anche nei contratti di trasporto gratuito".* L'art. 1682 c.c. dispone che, nei trasporti cumulativi, ciascun vettore risponda nell'ambito del proprio percorso; nondimeno il danno per il ritardo o l'interruzione dovrà essere calcolato in base all'intero percorso.

tariffe" risale al 1885 ([13]), epoca in cui l'esercizio ferroviario era affidato ai "grandi gruppi" cui si è fatto cenno in precedenza, ovvero alle Reti Mediterranea, Adriatica e Sicula; la legge rimase in vigore anche a seguito dell'unificazione della rete ferroviaria (1905) e subì, nel tempo, modifiche di varia portata ([14]).

La più importante rivisitazione delle "Condizioni e tariffe" si ebbe con il Regio Decreto 11 ottobre 1934 n. 1948, convertito in legge 4 aprile 1935 n. 911; il testo concerneva esclusivamente il trasporto passeggeri ([15]) e la sua emanazione sancì anche la consuetudine di affidare a decreti interministeriali (o anche semplicemente ministeriali) l'introduzione di modifiche, anche di portata generale. Per modifiche sul piano tariffario, invece, veniva usata la forma del Decreto del Presidente della Repubblica.

Come accennato, con legge 17 maggio 1985 n. 210 all'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato si sostituì un Ente Pubblico economico; tale disposizione operò inoltre una delegificazione per quanto attiene ai seguenti aspetti: riorganizzazione interna, sicurezza tecnica, garanzie di esecuzione dell'esercizio ferroviario, modalità di acquisizione del personale e controllo della sua idoneità alle mansioni. Poiché la legge n. 210/1985 postulava la continuità fra Azienda autonoma ed Ente pubblico economico, non appariva necessario sostituire le Condizioni e tariffe, che continuarono così a restare in

---

([13]) Legge 27 aprile 1885 n. 3048 (serie terza).

([14]) L'art. 38 legge 7 luglio 1907 n. 429 confermò la vigenza delle Condizioni e tariffe per le nuove Ferrovie dello Stato. In seguito, una nuova versione fu approvata con Regio Decreto legge 12 novembre 1921 n . 1585, convertito in legge 27 aprile 1925 n. 473.

([15]) La disciplina relativa al trasporto di cose – compresi i colli a mano dei passeggeri e i bagagli consegnati – fu emanata con Regio Decreto legge 25 gennaio 1940 n. 9, convertito in legge 13 marzo 1940 n. 674; tale disciplina fu poi incorporata nel d.P.R. 30 marzo 1961 n. 197.

vigore con valore materiale e formale di legge. Nel 1992, però, il CIPE avviò la trasformazione dell'Ente pubblico economico in Società per azioni; in questo caso, nondimeno, lo strumento normativo ([16]) non aveva espressamente previsto la continuità con il precedente soggetto giuridico. Ciò diede origine a differenti interpretazioni dottrinali, giacché vi fu chi considerò la trasformazione alla stregua di un mutamento meramente formale e chi, invece, ritenne si fosse in presenza di un soggetto giuridico completamente nuovo. Come si è avuto modo di evidenziare, fino alla trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società per azioni le Condizioni di trasporto, sia di persone sia di cose, avevano valore di legge materiale e formale in virtù delle modalità con cui erano state emanate e sottoposte ad approvazione.

Dopo la trasformazione del 1992 si sono presentati diversi possibili scenari: una parte della dottrina ha ritenuto che le Condizioni continuino ad avere valore di legge per quanto attiene al trasporto passeggeri mentre siano da ricondurre nell'alveo negoziale per quanto attiene al trasporto di cose, assimilandole nel caso del trasporto merci alle condizioni generali di contratto ex art. 1341 c.c.; altra parte della dottrina ritiene, invece, che gli atti legislativi costituenti le Condizioni di trasporto di persone e cose continuino a disciplinare il trasporto ferroviario sia passeggeri, sia merci. Occorre analizzare più diffusamente le diverse teorie.

La prima teoria esposta trae origine dalla "abrogazione", con ordine di servizio dell'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato S.p.A., delle Condizioni di cui al Regio Decreto n. 9/1940, modificato

---

([16]) La delega legislativa per la trasformazione delle Ferrovie dello Stato da Ente pubblico economico a Società per azioni pervenne al CIPE in forza dell'art. 18, D.L. n. 333/1992.

dal D.P.R. n. 197/1961; nel contempo l'attività di trasporto merci della Società venne assoggettata ad una regolamentazione di tipo privatistico, con l'offerta di trasporto a carro o a treno completo, mediante le Condizioni Generali di Vendita (CGV) del trasporto ferroviario di cose, a loro volta sostituite dalle condizioni generali di trasporto (CGT) delle merci per ferrovia, approvate dal Consiglio di Amministrazione di Trenitalia Cargo in data 11 novembre 2004.

A prescindere dall'impossibilità per una società per azioni di "abrogare" leggi dello Stato, va ricordato che la normativa sul trasporto merci di cui al Regio Decreto n. 9/1940 e al D.P.R. n. 197/1961 include norme sul trasporto dei colli a mano al seguito del viaggiatore che rimarrebbe privo di disciplina, anche se in quegli anni la S.p.A. FS soppresse il servizio di spedizioni a bagaglio e il trasporto di merci "a collettame" in piccole partite (per i quali servizi si veniva invitati a rivolgersi, a partire dal 2000, alla nuova società Omniaexpress S.p.A., parimenti facente parte del Gruppo Ferrovie dello Stato).

La disciplina del trasporto di cose sarebbe, in questo caso, riconducibile a vere e proprie "condizioni generali di contratto" ai sensi dell'art. 1341 c.c. e sottoposta, peraltro, al Decreto legislativo n. 206 del 6 settembre 2005 (cosiddetto "codice del consumo") per quanto attiene alle clausole vessatorie o abusive.

E' stato osservato che, "laddove sussista una volontà non vincolata a concludere un negozio giuridico, ossia, si è in presenza di una manifestazione di un consenso, si configura sempre un fenomeno negoziale" ([17]); inoltre l'art. 16, comma terzo, della legge 210/1985

([17]) G. BATTISTA FERRI, *Il negozio giuridico fra libertà e norma*, Rimini, Maggioli, 1989, p. 185, citato in Massimiliano COLAFIGLI, "Le condizioni

aveva devoluto alla competenza degli organi del nascendo Ente Pubblico Economico anche la determinazione delle condizioni generali di trasporto. Movendo da queste osservazioni il Colafigli, nell'esprimere perplessità sulla configurazione delle Condizioni di trasporto passeggeri come "norme regolamentari" da parte della Corte di Cassazione ([18]), ritiene che le Condizioni abbiano natura contrattuale laddove non vengano integrate da norme regolamentari fermo restando che di fatto le imprese sembrino esercitare di fatto un potere normativo considerando i caratteri di generalità, astrattezza e non modificabilità delle condizioni stesse ([19]).

Su posizioni analoghe la Bocchese evidenzia che la natura delle Condizioni di trasporto per i viaggiatori sia sicuramente normativa alla luce della legge 210/1985 ma ciò in quanto il nuovo Ente pubblico non si avvalse della competenza in ordine alla predisposizione delle condizioni generali stesse, attribuita dall'art. 16 della citata legge. "Ciononostante il valore precettivo della norma non deve essere trascurato. Questa, infatti, dà il via ad un processo di delegificazione" e "la mancata realizzazione dell'effetto abrogante (…), a causa dell'inazione degli organo del nuovo ente, consente, però, di cogliere il valore dell'effetto dismissivo conseguente al fenomeno in parola" ([20]).

In altre parole, alla prima teoria quelle esposte si riconducono quegli studiosi che ritengono che, *mutatis mutandis*, le condizioni per

---

generali di trasporto di persone delle Ferrovie dello Stato", in *Diritto dei Trasporti*, I/1999, p. 188-190.

([18]) Corte di Cassazione, Sez. III, 15 maggio 1997 n. 4275.

([19]) Cfr. M. COLAFIGLI, *op. cit*.

([20]) D. BOCCHESE, "La natura giuridica delle condizioni di trasporto merci e passeggeri praticate dalle Ferrovie dello Stato", in *Diritto dei trasporti*, II/2002, p. 430-431.

il trasporto delle merci sono di natura contrattuale; quelle relative al trasporto passeggeri avrebbero dovuto parimenti avere natura negoziale ma, di fatto, continuano ad avere valore normativo.

Altra autorevole dottrina (in particolare, il Busti) sostiene che il trasporto di cose e persone per ferrovia continui ad essere disciplinato, in via generale, dalle Condizioni e Tariffe delle Ferrovie dello Stato ([21]).

In proposito viene osservato innanzitutto che, nell'ipotesi in cui la S.p.A. Ferrovie dello Stato rappresenti una mera trasformazione dell'Ente pubblico, non sarebbe comprensibile il motivo per cui le Condizioni di trasporto passeggeri debbano essere considerate tuttora vigenti e viceversa si debbano considerare abrogate quelle relative al trasporto di cose.

Qualora, invece, si volesse considerare la S.p.A. Ferrovie dello Stato come un soggetto radicalmente nuovo e diverso, non sarebbero applicabili né le norme previgenti sul trasporto di persone né quelle sul trasporto di merci per difetto del presupposto soggettivo: la normativa sarebbe, infatti, "dedicata" ad altro soggetto, ancorché non più esistente.

A suffragio della tesi della vigenza *in toto* della normativa primaria si aggiunge che la pretesa privatizzazione delle ferrovie italiane è ben lungi dall'essere completata in quanto l'azionista unico della società per azioni è lo Stato; la S.p.A. sarebbe in tal senso ancora espressione di un potere pubblico cui si affianca, pertanto, una regolamentazione avente valore di legge.

([21]) Cfr. in tal senso S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, vol. XXVI, t. 1, Milano, 2007, p. 310 ss.

> La disciplina legale del privatistico rapporto tra vettore ed utenti del servizio ferroviario nazionale, recata dai predetti r.d.l., e loro modificazioni (beninteso, non di mera iniziativa di Trenitalia) deve così ritenersi tuttora efficace non essendo intervenuta alcuna contraria fonte normativa di pari o superiore grado, e risultano poi ben lungi dall'essersi realizzata la stessa *privatizzazione* delle F.S., il cui azionariato è ancora totalmente statale ([22]).

Quanto sostenuto evidenzierebbe, come corollario, che le modifiche apportate da Trenitalia a quella che si sostiene essere ancora a tutti gli effetti una norma con valore materiale e formale di legge sarebbero da ritenersi non valide.

Il Busti osserva inoltre che l'art. 14, comma secondo, della legge 210/1985 fa espressamente salva la vigenza delle disposizioni di legge concernenti in generale il trasporto per ferrovia, con palese riferimento ai citati Regi Decreti recanti la normativa generale sul trasporto di persone e cose per ferrovia.

A sommesso parere dello scrivente, è da rilevare che l'effetto abrogativo della fonte primaria nel quadro di un procedimento di delegificazione sia riconducibile, secondo parte della dottrina, alla legge stessa abilitante la delegificazione ([23]). Nel caso in esame, quindi, la stessa legge n. 210/1985, nel prevedere la delegificazione agli artt. 14 e in modo particolare al terzo e quarto comma dell'art. 16, implicitamente sottintenderebbe che i Regi Decreti citati, in relazione ai servizi passeggeri e merci, siano abrogati.

Quanto ipotizzato troverebbe peraltro concreta conferma nei nuovi scenari del trasporto, sia passeggeri sia merci, che sono caratterizzati da evidenti caratteristiche di mercato; già attualmente è

([22]) S. BUSTI, *op. cit.*, p. 335.

([23]) Cfr. A. A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, X/1988.

possibile scegliere fra più imprese ferroviarie per il trasporto merci e , di recente, anche passeggeri (limitatamente ad alcune relazioni, ad opera del recente ingresso sul mercato dell'impresa ferroviaria "NTV – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A." e le condizioni di trasporto, in quanto strumento di marketing e di "captazione" della clientela, non potrebbero che avere natura contrattuale. Peraltro resterebbero comunque affidati alla legge (nazionale e, soprattutto, comunitaria) gli aspetti concernenti i principi inderogabili nell'erogazione del servizio: sicurezza, puntualità, responsabilità ecc. che, a livello regionale, sono regolati anche dai contratti di servizio fra Enti locali e imprese ferroviarie.

Si segnala, comunque, che a porre fine effettiva alla diatriba pluriennale circa l'effettivo valore delle "Condizioni e tariffe" è intervenuto il D.L. 25 giugno 2008 n. 112 che, all'art. 24, ha sancito l'abrogazione del R.D. 1948/1934 e della legge di conversione n. 911/1935 mediante il cosiddetto "taglia-leggi" ([24]). Attualmente,

---

([24]) Sulla norma cosiddetta "taglia leggi" si segnala R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI Legislatura*, in Giur. Cost. 2009, 5, p. 4085 ss.; è un'interessante ricostruzione del processo di semplificazione a partire dalla legge delega 28 dicembre 2005, n. 246. Si veda anche N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005*, in Rass. Parl. 2006, p. 274 ss. Per una definizione di "semplificazione amministrativa" si osserva che essa consiste "*nella eliminazione di ogni superfetazione di norme (generalmente di stampo burocratico), nella riduzione delle prescrizioni di procedure complesse e defatiganti mediante la eliminazione di formalità eccessive nonché di autorizzazioni e di controlli non indispensabili, la riduzione dei tempi lunghi di emissione dei pareri di organi molteplici e pletorici, l'accorpamento dei procedimenti relativi ad un medesimo oggetto, ecc.*"; in tal senso R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano 2003, p. 73 ss. Sull'istituto dell'abrogazione, esso fu definito dalla Corte costituzionale: "*l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: che*

pertanto, le Condizioni e tariffe così come originariamente intese non esistono più; le condizioni generali di trasporto divulgate dalle imprese ferroviarie hanno reale valore di condizioni generali di contratto.

E' sempre stata pacifica, invece, la piena competenza della S.p.A. Ferrovie dello Stato nella determinazione del prezzo dei servizi offerti alla clientela: come si è notato nelle pagine precedenti, tale materia fu già delegificata in favore della competenza dei ministeri e, in via residuale, dell'Ente pubblico Ferrovie dello Stato per le tariffe non determinate dal Ministero dei Trasporti. Con il decreto di concessione del servizio alla Ferrovie dello Stato S.p.A. (Decreto Ministero dei Trasporti n. 225 del 26 novembre 1993) il ministro ha rinunciato, in favore della Società, alla propria potestà di fissare il pezzo dei trasporti ferroviari nazionali: in tal modo la competenza di FS S.p.A., che prima era residuale, è divenuta generale.

Si rappresenta, per completezza, che le Condizioni e tariffe di cui al R.D. n. 1948/1934 avevano subito importanti integrazioni e modifiche ad opera della legge 7 ottobre 1977, n. 754, in particolare per quanto attiene la responsabilità del vettore. L'art. 1, che ha sostituito il punto 4 dell'art. 13, R.D. n. 1948/1934, prevedeva che "*Se*

---

coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima" (Corte Cost. 2 aprile 1970 n. 49, in Giur. Cost. 1970, p. 555 ss.). In merito alle problematiche attuative della semplificazione, cfr. M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino 2009, 258 ss. Il "taglia leggi" ha sollevato questioni di incostituzionalità per assenza di oggetto definito (art. 76 Cost.); cfr. P. AQUILANTI, *Abrogare le leggi più vecchie, e anche quelle di mezza età*, in *Foro it.* 2005, p. 164 e, in particolare, G. D'ELIA, L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge "taglia-leggi"* in Giur. Cost. 1970, p. 497 ss.

il viaggiatore, durante la permanenza sui veicoli ferroviari ovvero al momento in cui vi sale o ne discende, subisce un danno alla persona in conseguenza di un incidente che sia in relazione con l'esercizio ferroviario, l'amministrazione ne risponde a meno che provi essere l'incidente avvenuto per causa ad essa non imputabile", configurando così una presunzione di responsabilità in capo al vettore ([25]).

1.3.2 Il d.P.R. n. 753/1980

Il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 753, recante "Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto", tuttora in vigore, è di particolare rilevanza in quanto per la prima volta vennero raggruppate in un unico atto normativo le regole attinenti la sicurezza in ambito ferroviario, introducendo nuovi aspetti e nuovi principi e abrogando, ad opera dell'art. 104, una pletora di norme risalenti in cui era frammentata la materia. Appare opportuno soffermarsi su tale decreto.

Il Titolo I definisce innanzitutto la portata del decreto, le cui norme si applicano alle ferrovie destinate al trasporto di persone e di cose "esercitate dall'Azienda Autonoma delle ferrovie dello Stato", a quelle in concessione e in gestione commissariale governativa e, per quanto attiene alle norme in materia di sicurezza dell'esercizio ferroviario, anche alle ferrovie private di seconda categoria ai sensi

([25]) Si noti che, pur in pendenza della *vexata quaestio* circa la natura giuridica e l'applicabilità delle Condizioni e tariffe a seguito delle trasformazioni delle Ferrovie dello Stato, la giurisprudenza ha più volte fatto riferimento alla legge n. 754/1977; si citano, ad esempio, Cass. 27 aprile 2011 n. 9409, Cass. 24 ottobre 2007 n. 22337, Trib. Messina sez. I 6 ottobre 2005, Cass. 16 novembre 1998 n. 11532, Cass. 9 novembre 1994 n. 9316.

dell'art. 4 del T.U. approvato con R.D. n. 1447/1912). Ai fini della sicurezza, quindi, tutte le tratte ferroviarie sono comprese nel decreto; le norme sono estese ai servizi – non solo ferroviari – di competenza delle regioni. Si deve infatti rilevare che il decreto non concerne esclusivamente il trasporto ferroviario ma anche quello su strada, mediante autobus ([26]).

L'aspetto principale del titolo primo è però quello relativo alla disciplina della costruzione e dell'esercizio di una ferrovia, in quanto menziona le autorizzazioni all'uopo necessarie e descrivendo le attività di manutenzione che devono esservi eseguite durante l'esercizio; le norme descrivono anche gli aspetti sanzionatori per inosservanza alle stesse. Particolarmente importante è l'art. 8, il quale dispone che nell'esercizio ferroviario siano adottate "le misure e le cautele suggerite dalla tecnica e dalla pratica" al fine di evitare sinistri; il secondo comma sancisce anche, in caso di incidente, l'obbligo di assistenza da parte del vettore. Non solo, infatti, devono essere prestati "tutti i possibili soccorsi" ma occorre che siano intraprese tutte le misure idonee ad "alleviare e limitare le conseguenze dei danni occorsi", impedendone nel contempo di nuovi.

Il titolo primo contiene, tuttavia, anche norme eterogenee volte a disciplinare più aspetti del trasporto: ad esempio il comportamento del personale in servizio, la stesura dell'orario, il trasporto di merci e animali. Gli art. 9, 10 e 11 sono dedicati al personale, che deve tenere

---

([26]) La portata generale del decreto fuga, a sommesso parere dello scrivente, ogni eventuale dubbio connesso all'applicabilità delle norme in esso contenute ai soggetti attuali in conseguenza dei mutamenti dell'assetto delle Ferrovie dello Stato. Anche sposando le teorie che considerano le attuali società ferroviarie quali nuovi soggetti (ed effettivamente lo sono, allo stato attuale), appare evidente come ricadano nell'alveo del d.P.R. 753/1980 sia il gestore dell'infrastruttura, R.F.I. S.p.A., sia le imprese ferroviarie, sia gli Enti locali interessati.

un comportamento "corretto" nei riguardi del pubblico e, in caso di inadempienze (sanzionabili a cura dell'azienda esercente), non potrà essere adibito alla mansione precedentemente svolta se non previo nuovo accertamento d'idoneità (art. 10); il personale addetto alla sorveglianza o comunque a contatto con il pubblico deve essere altresì riconoscibile mediante divisa o distintivo (art. 11).

Particolarmente interessante è poi l'art. 12: esso dispone che l'orario sia commisurato alle esigenze del traffico ferroviario, "adeguato alla richiesta di viaggiatori e di trasporto delle merci"; il secondo comma precisa poi che le aziende esercenti devono adoperarsi per fronteggiare i picchi di domanda e le esigenze dei viaggiatori in situazioni eccezionali.

Circa il trasporto di merci pericolose, l'art. 15 rinvia alla specifica normativa in materia ([27]); l'art. 16, infine, demanda alle singole aziende esercenti la facoltà di ammettere o meno animali al seguito dei viaggiatori, disciplinandone le modalità.

Il titolo primo, per quanto appena accennato, trasuda senz'altro l'impostazione del decreto, imperniata sul trasporto pubblico (ferroviario e su strada) quale espressione di un servizio alla collettività. Giova qui ricordare che nel 1980, anno di emanazione del provvedimento, le Ferrovie dello Stato erano ancora organizzate in forma di Azienda autonoma: non vi erano, quindi, riferimenti a forme di mercato e del trasporto era preminente una funzione sociale ([28]).

([27]) Per gli opportuni riferimenti in merito alla normativa vigente in merito al trasporto interno di merci pericolose, cfr. R. LOBIANCO, *La sicurezza ferroviaria*, in *Compendio di diritto ferroviario* (a cura di R. Lobianco), Milano, 2012.

([28]) In proposito, si osservi che norme come il citato art. 12 ormai appaiano sovente disapplicate nella pratica. Per quanto attiene ai treni a lunga percorrenza il servizio ha caratteristiche di mercato; il trasporto locale, la cui competenza è

Il titolo secondo concerne il comportamento degli utenti del servizio ferroviario in relazione alla sicurezza dello stesso ed è di fondamentale importanza nell'evoluzione della normativa. Le prime norme in esso contenute hanno carattere di premessa: viene statuito, ad esempio, l'obbligo di attenersi alle istruzioni impartite dal personale, il divieto di accedere alle aree e ai recinti ferroviari non adibiti al pubblico e in generale l'obbligo di collaborazione dell'utenza con il personale; ciascuna norma disciplina anche la misura sanzionatoria in caso di contravvenzione. Particolare rilevanza ha avuto, storicamente, il divieto di attraversare i binari nelle stazioni o fermate: esso è disciplinato dall'art. 21 che prevede la possibilità di oltrepassare i binari solo ove non vi siano soprapassaggi o sottopassaggi e "attenendosi alle avvertenze specifiche". Viene parimenti esclusa la possibilità di attraversare i binari introducendosi in veicoli fermi sugli stessi ([29]).

---

demandata alle Regioni, è pianificato secondo le indicazioni fornite dalle Regioni medesime. Esse, nondimeno, sovente attingono a un "catalogo" proposto dall'attuale principale esercente del trasporto regionale (Trenitalia), il quale rispecchia non di rado esigenze organizzative proprie dell'impresa ferroviaria o del gestore dell'infrastruttura, più che quelle reali dell'utenza. Si pensi, ad esempio, alla circostanza – unicamente italiana – che molte linee subiscono una sostanziale interruzione alla circolazione dei convogli fra le 10.00 e le 12.00 circa, per consentire le operazioni di manutenzione ordinaria. Tale limitazione (detta "fascia IPO", acronimo di *interruzione programmata d'orario*) trovava giustificazione nel fatto che un tempo quella era una fascia oraria di morbida; oggi tali argomentazioni sono anacronistiche (la flessibilità negli orari di lavoro e l'accresciuta mobilità studentesca, di tipo universitario, fanno sì che non esistano più delle fasce realmente di morbida nelle ore diurne), eppure su molte linee l'interruzione persiste. Desta, peraltro, perplessità la circostanza che su linee con offerta dalle caratteristiche "di mercato" tali interruzioni non si verifichino, il che dimostrerebbe l'assenza di obblighi normativi, da un lato, e la possibilità di effettuare la manutenzione in altri orari (ad esempio di notte), dall'altro.

([29]) Tale disposizione è prevista dal terzo comma del citato art. 21. A titolo di curiosità, si ricorda il caso della stazione di Savona Letimbro, che era la

La normativa in trattazione esaurisce, in verità, numerose casistiche: si pensi al divieto – per i viaggiatori – di "simulare l'occupazione di posti" o di rimuovere eventuali contrassegni relativi a posti prenotati, di cui all'art. 22 ([30]). Gli articoli successivi disciplinano l'obbligo di viaggiare "già muniti di regolare biglietto" e le modalità di acquisizione e utilizzo del titolo di viaggio.

Fra le azioni ulteriori vietate si ricordano l'accedere ai carri destinati al trasporto delle merci, azionare indebitamente il freno di emergenza o qualsiasi dispositivo d'allarme, gettare oggetti dai convogli, danneggiare o insudiciare i veicoli e gli ambienti ferroviari in generale, praticare accattonaggio o vendite non autorizzate, attività di suonatori *et similia*, portare armi cariche e non smontate.

Potranno essere allontanate, in forza dell'art. 31, i viaggiatori in evidente stato di ubriachezza o che rechino offesa al pubblico decoro.

---

principale della città ed era stazione di transito (dismessa nel 1977): il fascio binari era piuttosto ampio e, non essendo la stazione dotata di sottopassaggio, per raggiungere i vari marciapiedi era necessario normalmente salire sui numerosi treni in sosta (la stazione era capolinea delle linee da e per Torino e Alessandria, oltre che di transito sulla Genova – Ventimiglia), assicurandosi che non fossero in procinto di partire o, semplicemente, sperando che non si muovessero a qualsiasi titolo (ad esempio per manovra). La disposizione, pertanto, nel regolare il comportamento dei viaggiatori imponeva implicitamente l'adeguamento delle strutture a dotazioni di sicurezza la cui presenza venivano via via ritenuta non più differibile.

([30]) Anche questo è un tema particolarmente sentito, attualmente, non solo in Italia. Capita sempre più spesso che sul convoglio siano presenti numerosi viaggiatori in piedi e, ciononostante, si assista nel contempo a numerosi posti a sedere ingombri di mercanzie, valigie, zaini e masserizie d'ogni genere. Ciò è dovuto senz'altro, in taluni casi, alla difficoltà di utilizzo delle apposite reticelle portabagagli quando non all'assenza di aree destinate al ricovero dei bagagli al seguito del viaggiatore (come nei convogli a doppio piano di ultima generazione); ma sovente è frutto, purtroppo, di scarsa educazione. Si pensi che in Belgio, sulle vetture passeggeri NMBS/SNCB, al fine di sensibilizzare l'utenza sono presenti locandine recanti: "il vostro bagaglio non ha bisogno di sedersi"!

Parimenti potranno essere allontanate dai veicoli le persone ferite o malate, qualora rechino "danno o incomodo agli altri viaggiatori" ([31]).

Un breve cenno merita il divieto di fumare (art. 28): la previsione normativa è stata infatti superata dall'evoluzione regolamentare delle Condizioni e tariffe di Trenitalia S.p.A., di guisa che ad oggi non vi siano spazi per fumare su alcun tipo di convoglio; in particolare, dal 14 settembre 2003 neppure sui convogli regionali sono presenti spazi per i fumatori ([32]).

Il titolo terzo, sul quale non si ritiene opportuno soffermarsi, concerne le misure di sicurezza in relazione alla presenza di fondi, manufatti, canali e opere di vario genere, adiacenti la sede ferroviaria. In esso sono stabilite le modalità con cui i proprietari devono gestire e mantenere i fondi adiacenti il sedime, la distanza minima alla quale devono essere costruiti eventuali nuovi fabbricati e i divieti concernenti l'occupazione delle aree relative al servizio ferroviario. Sono poi previsti obblighi di recinzione dei pascoli e degli allevamenti di bestiame e animali di vario genere, onde evitare che gli stessi possano invadere il tracciato della ferrovia pregiudicando la regolarità della circolazione.

La preminenza della garanzia della massima sicurezza nell'esercizio ferroviario può essere desunta, fra l'altro, dall'art. 46;

([31]) E' previsione contenuta nell'art. 32, il quale dispone nondimeno che tali viaggiatori potranno essere trasportati in appositi veicoli riservati, alle condizioni e tariffe determinate all'uopo.

([32]) I manifesti informativi, tuttora presenti su numerose vetture del trasporto ferroviario regionale, precisano che il divieto si applica anche in caso di indicazioni contrarie nelle vetture medesime. Resta l'irrisorietà della sanzione in caso di violazione al divieto di fumare, il cui minimo – pari a lire settemila – era comunque irrisorio e venne aumentato ad appena 25 euro dall'art. 51, legge 16 gennaio 2003, n. 3. La finalità della legge cosiddetta "antifumo" era del resto quella di educare, più che di reprimere.

tale norma prevede l'obbligo, in capo ai proprietari dei fondi laterali alle ferrovie, di mantenere inalterate le ripe "in modo da impedire lo scoscendimento del terreno sulla sede ferroviaria e sui fossi laterali". E' previsto che, qualora i proprietari non siano in grado di garantire il rispetto di tale obbligo, essi possano cedere gratuitamente la proprietà delle citate ripe dei fondi alle imprese esercenti il trasporto ferroviario, che sono tenute ad acquisirle.

Nel titolo in trattazione sono inoltre presenti norme in materia di deflusso delle acque nelle adiacenze della sede ferroviaria ([33]).

([33]) In proposito, è bene osservare come – in effetti – si sia verificato proprio in epoca assai recente un incidente ferroviario a causa del possibile mancato rispetto delle norme di cui al titolo terzo. Sulla ferrovia Merano – Malles Venosta, di proprietà della provincia autonoma di Bolzano e gestita dalla S.A.D. s.r.l., il 12 aprile 2010 si verificò un grave disastro ferroviario: un convoglio, partito alle 8.20 da Malles e diretto a Merano, deragliò fra le fermate di Laces e Castelbello provocando la morte di nove passeggeri e il ferimento di altri ventotto, in maniera più o meno grave. Il disastro fu grave malgrado i primi soccorritori fossero giunti sul luogo appena cinque minuti dopo l'incidente; il convoglio si trovava nondimeno in posizione precaria, con il primo vagone in bilico fra il terreno franato e il sottostante fiume Adige, e dall'accesso malagevole. La tratta ferroviaria, fra le più moderne e tecnologicamente avanzate in Italia, era stata riaperta nel 2005 dopo essere stata chiusa dalle Ferrovie dello Stato nel 1990 (in quanto erroneamente considerata un "ramo secco"); dopo il passaggio del sedime alla provincia autonoma sudtirolese, che provvide all'integrale ricostruzione degli impianti, la linea riaprì conoscendo un immediato successo di pubblico sia nel trasporto pendolare sia nel trasporto turistico (attualmente l'affluenza è tale da richiedere, nei periodi festivi, composizioni dei convogli costantemente rinforzate). L'incidente, infatti, non fu in alcun modo attribuibile al gestore ferroviario o a carenze nell'infrastruttura ma fu dovuto a una frana, a sua volta causata dal malfunzionamento di un impianto di irrigazione su un fondo adiacente la linea. Il disperdersi incontrollato di acqua aveva, infatti, reso fradicio e fangoso il terreno, provocandone lo scoscendimento sulla linea ferroviaria. La linea fu poi sollecitamente ripristinata e l'esercizio vi si svolge regolarmente e in piena sicurezza. E' attualmente ancora in corso l'attività giudiziaria intrapresa dalla procura di Bolzano al fine di individuare le responsabilità e le eventuali negligenze; pare tuttavia delinearsi una condotta riconducibile alle fattispecie di cui al titolo terzo del d.P.R. in trattazione.

Una parte del titolo terzo concerne la sicurezza ferroviaria mediante la tutela del segnalamento ferroviario ([34]). L'integrità degli impianti e l'unicità del segnalamento, tale da poter essere individuato in maniera inequivocabile dal personale viaggiante, sono alla base di alcuni divieti, come quello di porre segnalazioni luminose ai margini della ferrovia, che imitino i segnali stessi. Ciò all'evidente finalità di non fornire indicazioni errate e fuorvianti, potenzialmente pericolosissime.

Un ruolo primario è rivestito dall'ufficio lavori delle Ferrovie dello Stato (e dalla Motorizzazione Civile per quanto attiene alle ferrovie in concessione) nel determinare le situazioni concrete, di volta in volta, sia per quanto attiene alle autorizzazioni preventive, sia per quanto concerne l'applicazione di divieti o la rimozione di manufatti, ovvero ancora la necessità di porre recinzioni.

Il titolo prosegue con la disciplina del trasporto di merci pericolose.

([34]) Il segnalamento ferroviario riveste fondamentale importanza per la sicurezza dell'esercizio ferroviario. I sistemi di segnalamento hanno conosciuto una significativa evoluzione e ormai, in Italia, si hanno principalmente segnali luminosi; non era così un tempo. Si pensi alla rete FS a scartamento ridotto della Sicilia, la cui ultima linea (Castelvetrano – Ribera) chiuse all'esercizio il 31 dicembre 1985: su tale linea il segnalamento avveniva esclusivamente mediante i cosiddetti "pali indicatori", ovvero segnalazioni fisse poste a protezione delle stazioni, presso i quali i convogli dovevano arrestarsi finché non scorgevano l'assuntore che, visivamente, indicava loro di avanzare. A fronte di tali sistemi rudimentali, nati su linee costruite con criteri assolutamente economici (e tale fu la rete sicula, condannata a una prematura obsolescenza), sulle attuali linee ferroviarie il segnalamento è sovente implementato da dotazioni di sicurezza di guisa che, qualora il macchinista dovesse superare un segnale disposto a via impedita, il convoglio si arresti. Per una significativa panoramica sul segnalamento ferroviario, accessibile anche ai non tecnici, cfr. AA.VV., *I segreti dei segnali. Tutto treno TEMA n. 13,* a cura di Tiziano CROCE, Padova, 2000.

Il seguente titolo, il quarto, disciplina la protezione dei passaggi a livello, recando anche prescrizioni per gli utenti. E' questo un tema particolarmente sentito, poiché si verificano tuttora casi di incidenti ai passaggi a livello ([35]). Nella maggior parte dei casi essi sono dovuti all'improntitudine dei conducenti dei veicoli stradali, i quali – al fine di non subire il perditempo dovuto all'attesa del passaggio del

---

([35]) Fra i più recenti, si segnala quello occorso sulla ferrovia Bari-Lecce al treno Frecciargento 9351 Roma – Lecce, alle 13.30 circa del 24 settembre 2012, nei pressi di Cisternino (BR); l'autista di un autoarticolato aveva tentato di superare il passaggio a livello mentre le chiusure automatizzate erano già in movimento, non riuscendo tuttavia a completare l'operazione e restando, quindi, bloccato con il mezzo pesante sui binari. Il camionista, in tale circostanza, era semplicemente scappato per mettersi in salvo ma l'impatto del convoglio (che procedeva ad alta velocità, consentita in quel tratto di linea) aveva provocato la morte del macchinista. A prescindere dalla scriteriata condotta del superamento delle barriere, si deve rilevare come l'autista del tir avrebbe potuto evitare la tragedia semplicemente forzando le chiusure del passaggio a livello con il mezzo: in tal modo, il sistema automatizzato di allarme e di segnalamento sarebbe entrato in funzione e il convoglio sarebbe immediatamente andato in frenatura. L'autista dell'autoarticolato è stato posto in regime di fermo, convalidato, con l'accusa di disastro ferroviario e omicidio colposo. Ancora più recente è l'incidente verificatosi a Rossano (CS) il 24 novembre 2012, nel quale hanno perso la vita sei occupanti di un furgoncino che si trovava sui binari della ferrovia Metaponto-Catanzaro Lido allorquando sopraggiungeva un treno regionale composto da una sola automotrice ALn 668. In tale occasione il passaggio a livello era di quelli di tipo privato, con chiavi in consegna agli utilizzatori. Le procedure di sicurezza per l'apertura di tali passaggi privati (che sono previsti dalla normativa e disciplinati dall'art. 66, d.P.R. n. 753/1980) non sono state rispettate, stando al comunicato diramato dal sito FS News, che divulga notizie afferenti il Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane; del resto l'automotrice era transitata in perfetto orario. Fra le disposizioni previste dall'art. 66 testé citato, vi è quella di effettuare l'attraversamento rapidamente, dopo aver avuto cura e prudenza che nessun convoglio stia sopraggiungendo; inoltre i passaggi a livello privati con chiavi in consegna agli utenti sono usati sotto la diretta responsabilità degli utenti stessi. Si può obiettare sull'opportunità di prevedere tuttora siffatti passaggi a livello privati i quali, com'è di tutta evidenza, non possono garantire il livello di sicurezza proprio di quelli automatizzati con barriere, ad esempio; nondimeno, non si può fare addebito al gestore dell'infrastruttura della loro presenza, come già osservato prevista dalla normativa.

convoglio – non di rado superano il passaggio a livello mentre gli organi meccanici di protezione sono già in movimento.

Il primo comma dell'art. 64 descrive le tipologie di passaggio a livello per l'attraversamento delle ferrovie. In primis, possono aversi passaggi a livello con barriere o semi-barriere; gli stessi possono essere comandati sul posto, a distanza o automaticamente. In secondo luogo, vi sono passaggi a livello senza barriere; anche in questo caso vi sono quelli dotati di segnalazione acustico-luminosa automatica e quelli completamente provvisti di segnalazione, all'infuori della croce di Sant'Andrea. Come recita il secondo comma della norma, "spetta alle aziende esercenti le ferrovie stabilire il tipo di impianto per ogni attraversamento" ([36]).

Per quanto attiene alle norme sul comportamento degli utenti dei passaggi a livello, l'art. 65 fa espresso richiamo alle norme del codice della strada, estendendole ai passaggi a livello privati (esclusi quelli con chiavi in consegna agli utenti).

La manovra degli impianti di chiusura da parte di soggetti non addetti al servizio costituisce violazione a carattere penale, per la quale sono previsti l'ammenda o l'arresto; tale disposizione continua a rivestire carattere penale malgrado altre condotte siano state oggetto di depenalizzazione ([37]).

([36]) Anche in questo caso, la regolamentazione è diversa per le ferrovie in concessione; infatti gli uffici della MCTC possono imporre l'adozione di barriere o di impianti di segnalazione per i passaggi a livello senza barriere, per motivi di sicurezza (comma secondo). In questo genere di norme, il decreto in trattazione trasuda la preminenza riconosciuta alle Ferrovie dello Stato quale gestore ferroviario ed è da ritenersi, a parere dello scrivente, che essa fosse dovuta principalmente alla maggiore esperienza e alle maggiori competenze acquisite in materia di circolazione ferroviaria.

([37]) Ai sensi e dell'art. 4, d.lg. 28 agosto 2000, n. 274, il giudice di pace è competente per i delitti, consumati o tentati, e per le contravvenzioni previsti dal

I successivi titoli del decreto concernono l'utilizzo del personale e il servizio in caso di mobilitazione di guerra, le norme di polizia dei trasporti e l'applicazione delle sanzioni amministrative e penali, gli obblighi e le responsabilità per i direttori delle ferrovie in concessione; su tali titoli non si ritiene opportuno soffermarsi in questa sede.

Conviene, invece, accennare al titolo sesto, concernente gli interventi per la rimozione dei cadaveri e dei materiali in caso di incidente sulla sede ferroviaria. Trattasi di casistica purtroppo non rara; l'art. 68 dispone che i cadaveri, per qualsiasi ragione rinvenuti sulla sede ferroviaria, possano essere rimossi anche prima dell'intervento dell'autorità giudiziaria. Occorre, però, che siano puntualmente accertate e descritte le condizioni in cui furono rinvenuti; a ciò ottemperano i funzionari, ufficiali o sottufficiali di pubblica sicurezza, dei carabinieri o il sindaco del luogo in cui è avvenuto il rinvenimento. La ratio è quella di garantire il sollecito ripristino della circolazione ferroviaria ed è confermata dal comma secondo della medesima disposizione, che estende la facoltà di rimozione dei resti mortali anche agli agenti e ai carabinieri in servizio di polizia ferroviaria, in assenza di una fra le autorità di cui al primo comma. Il successivo art. 69 reca analoga disciplina nel caso di rinvenimento di materiali non di proprietà dell'azienda esercente.

Nel caso in cui materiale rotabile impedisca la riattivazione della circolazione, l'art. 70 dispone che, in caso di urgenza, i dirigenti al movimento o, in mancanza, i capitreno, possano disporre la

---

presente comma, a decorrere dal 4 aprile 2001. Tuttavia la competenza per tali reati è del tribunale se ricorre una o più delle circostanze previste dagli articoli 1 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, conv. in l. 6 febbraio 1980, n. 15, 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. in l. 12 luglio 1991, n. 203, e 3 del d.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv. in l. 25 giugno 1993, n. 205.

rimozione del materiale e l'invio alle officine di riparazione o la rimessa in circolazione.

L'ultimo titolo, il nono, determina gli organi competenti ad emanare regolamenti e disposizioni interne.

1.3.3 La cosiddetta "riforma Burlando": l'Italia fra i precursori dell'apertura al mercato del trasporto ferroviario passeggeri

In questa sede è opportuno dare un pur breve cenno all'importante riforma dei trasporti attuata mediante il decreto legislativo n. 422/1997 (in seguito integrato dal decreto legislativo n. 400/1999); tale riforma è detta "Burlando" dal nome del ministro dei trasporti in carica all'epoca dell'emanazione ([38]).

L'oggetto della riforma è, in primo luogo, il conferimento alle regioni e agli enti locali dell'organizzazione del trasporto pubblico locale. All'uopo vengono distinti i trasporti pubblici di interesse nazionale, che rimangono di competenza dello Stato. Lo Stato conserva, ai sensi dell'art. 4, competenze nel trasporto pubblico locale

---

([38]) Cfr. d.lg. 19 novembre 1997 n. 422, "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59". Il decreto legislativo in esame si inserisce nel processo di decentramento noto come "riforma Bassanini". Per commenti in merito al d.lg. n. 422/1997 e in generale alla riforma Burlando cfr. N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Milano, 2003, p. 2272 ss.; A. CLARONI, *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Italia*, in S. ZUNARELLI, *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia* (diretto da F. Galgano), Padova, 2008, p. 141; M. CAMMELLI, *Concorrenza e innovazione nei servizi di trasporto pubblico locale*, ne *Il Trasporto pubblico locale. Una prospettiva per l'Italia*, Bologna, 2006, p. 81-82.

per quanto attiene ai servizi transfrontalieri, per le funzioni in materia di sicurezza ([39]) e per quanto attiene all'emanazione di linee guida in materia di contenimento dell'inquinamento. L'art. 4 ha, peraltro, valore di norma residuale: tutto ciò che non è citato in tale norma, in tema di compiti e funzioni relativi al servizio di trasporto pubblico regionale e locale, è trasferito dallo Stato alle regioni (art. 5).

A loro volta le regioni conferiscono agli enti locali le attribuzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale (art. 7).

Fra le funzioni delegate alle regioni si segnalano anche quelle concernenti ferrovie in concessione o in gestione commissariale governativa ([40]).

La riforma disciplina l'organizzazione del trasporto pubblico locale sia per quanto concerne l'attività di programmazione, a cura della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sia per quanto attiene alla programmazione degli investimenti.

Alle regioni compete l'individuazione dei cosiddetti servizi minimi (art. 16) quali quelli i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni per conseguire il soddisfacimento delle esigenze primarie di

---

([39]) Di cui al d.P.R. n. 753/1980.

([40]) All'epoca dell'emanazione del d.lg. in trattazione, le ferrovie in gestione commissariale governativa erano affidate, per un periodo transitorio, alle Ferrovie dello Stato S.p.a. per la "ristrutturazione", ovvero il risanamento e la riorganizzazione. Si trattava, infatti, di linee sovente obsolete sia nell'infrastruttura e nel materiale rotabile che nelle tecniche di esercizio; ma soprattutto si trattava di linee che non garantivano il rapporto di almeno 0,35 fra ricavi da traffico e costi operativi, posto quale obiettivo (cfr. art. 8, comma quinto). Attualmente queste ferrovie sono gestite dalle regioni mediante società di capitali afferenti alle regioni medesime, giusta l'art. 35 della legge n. 448/2001 (finanziaria per l'anno 2002, di cui si darà menzione *infra*).

mobilità dei cittadini; i criteri all'uopo elencati concernono, fra l'altro, il pendolarismo scolastico e lavorativa, l'accesso a servizi amministrativi e sociosanitari, le esigenze di controllo del traffico e di tutela dell'ambiente.

Peculiare è il recepimento dei criteri di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69, di cui si tratterà *infra*, per quanto riguarda l'omogeneità fra le regioni in merito agli standard qualitativi e la definizione delle compensazioni conseguenti a prestazioni caratterizzate da obblighi di servizio pubblico.

Uno dei caratteri maggiormente rivoluzionari della riforma è senz'altro l'apertura alla concorrenza, di cui all'art. 18. Sono numerose le previsioni in tale direzione; fra di esse si ricordano il ricorso alla procedura di gara al fine di individuare il gestore del servizio e l'esclusione, in caso di affidamento diretto ad aziende speciali o a consorzi afferenti agli enti locali o di gestione diretta, della possibilità di ampliare il bacino di azione ([41]).

([41]) L'art. 18, comma secondo, dispone letteralmente quanto segue: *"Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi le regioni e gli ento locali si attengono ai principi dell'articolo 2 della Legge 14 novembre 1995, n. 481, garantendo in particolare: a) il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società che gestiscono i servizi, sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19 e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi e sulla costituzione delle società miste; b) l'esclusione, in caso di gestione diretta o di affidamento diretto dei servizi da parte degli enti locali a propri consorzi o aziende speciali, dell'ampliamento dei bacini di servizio rispetto a quelli già gestiti nelle predette forme; c) la previsione, nel caso di cui alla lettera b), dell'obbligo di affidamento da parte degli enti locali tramite procedure concorsuali di quote di servizio o di servizi speciali, previa revisione dei contratti di servizio in essere; d) l'esclusione, in caso di mancato rinnovo del contratto alla scadenza o di decadenza dal contratto medesimo, di indennizzo al gestore che cessa dal servizio; e) l'indicazione delle modalità di trasferimento, in caso di cessazione dell'esercizio, dal precedente gestore all'impresa subentrante dei beni*

La liberalizzazione del settore fu tuttavia frenata dalla circostanza che, oltre alla gara, per la scelta del gestore del servizio si poteva ricorrere alla gara per la selezione del socio privato: avveniva, di conseguenza, che a seguito di tale selezione una società mista potesse godere di un affidamento diretto. I servizi ferroviari non erano, peraltro, sottoposti a tale regime di apertura alla concorrenza; non erano neppure specificati i termini relativi al periodo transitorio, al termine del quale si doveva provvedere alla trasformazione in società delle aziende speciali e dei consorzi.

E' stato il decreto legislativo n. 400/1999 a completare effettivamente la riforma: esso, infatti, ha indicato quale unica modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, anche nel trasporto ferroviario, la procedura ad evidenza pubblica ([42]). Il pregio di tale modello risiede nell'efficienza e nell'efficacia ottenibili anticipando la competizione fra i possibili operatori ad un momento – la gara – precedente l'effettiva erogazione del servizio; gli operatori, nondimeno, competono al fine di ottenere l'affidamento di un servizio che dovrà essere erogato a condizioni e livelli specifici predeterminati ([43]).

---

strumentali funzionali all'effettuazione del servizio e del personale dipendente con riferimento a quanto disposto all'articolo 26 del Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148; f) l'applicazione della disposizione dell'articolo 1, comma 5, del Regolamento 1893/91/CEE alle società di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale che, oltre a questi ultimi servizi, svolgono anche altre attività; g) la determinazione delle tariffe del servizio in analogia, ove possibile, a quanto previsto dall'articolo 2 della Legge 14 novembre 1995, n. 481".

([42]) D.lg. 20 settembre 1999 n. 400; per un commento all'evoluzione della riforma cfr. A. BOITANI e C. CAMBINI, *Il trasporto pubblico locale in Italia. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato*, in *Mercato concorrenza e regole*, 1/2002, p. 45-72.

([43]) Cfr. A. CABIANCA, *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"?*, in *Istituzioni*

Poiché il d.lg. n. 422/1997 promuove la concorrenza nel campo dei servizi minimi e di quelli aggiuntivi (ovvero nei cosiddetti servizi "programmati"), si è creato il concetto di servizi "autorizzati", ovvero quelli non coperti da alcuna compensazione pubblica e nei quali possono verificarsi condizioni di mercato "normali", fermo restando che – in concreto – il mercato dei servizi autorizzati è scarso, sebbene taluni enti locali vi abbiano dato una pur timida attuazione.

In tal modo si può affermare che la riforma Burlando, nell'aprirsi alla liberalizzazione, abbia delineato due insiemi fondamentali: un insieme di servizi affidati mediante gara (ovvero quelli programmati) e un insieme, residuale, di servizi autorizzati ma senza oneri per l'ente locale ([44]).

L'evoluzione normativa ha avuto un'ulteriore tappa fondamentale nella riforma dei servizi pubblici locali, varata dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 ([45]). Con tale norma si è

---

del federalismo n. 5/6.2010, p. 589-614. L'autore definisce l'indirizzo di politica del diritto adottato quale concorrenza "per il mercato", intendendo con tale locuzione "*un sistema di concorrenza 'disciplinata' nella quale la pubblica autorità attribuisce un diritto esclusivo per un periodo determinato all'esito di una gara aperta e trasparente che definisce il livello quantitativo e qualitativo del servizio, le condizioni economiche per prestarlo, comprensive delle tariffe da applicare all'utenza*" (*ibidem*, p. 591). Cabianca distingue fra concorrenza "per il mercato" e concorrenza "nel mercato" in quanto in quest'ultima l'accesso all'attività economica è assicurato dal semplice rilascio di autorizzazioni all'esercizio sulla base di criteri oggettivi, osservando che tale soluzione non trova ampi spazi pratici perché la necessita di erogare determinati servizi a prezzi "politici" mal si coniuga con il mercato, con la conseguenza che, sovente, non vi sono potenziali concorrenti.

([44]) In merito alla distinzione fra servizi programmati e servizi autorizzati si veda M. MAZZAMUTO, *Il trasporto di linea locale e gli obblighi di servizio. Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003, p. 225 ss.

([45]) Cfr. legge 28 dicembre 2001 n. 448. In merito alla riconduzione del trasporto pubblico locale nei servizi pubblici locali, Cabianca osserva che essa –

individuata nella società di capitali, da individuare mediante gara, l'unica forma possibile ai fini della gestione dei servizi pubblici locali; in tal senso, quindi, la riforma del trasporto pubblico locale ha anticipato tale previsione normativa. L'art. 35 della legge n. 448/2001 ha, però, operato un generale e radicale cambiamento, introducendo il principio di separazione fra l'assetto proprietario delle reti e degli impianti rispetto all'aspetto di erogazione vera e propria del servizio.

Tale cambiamento era finalizzato all'apertura dei servizi pubblici a logiche di mercato, in ossequio – peraltro – a quanto previsto dal legislatore comunitario e ha subito più difficoltà, quanto alla sua concreta applicazione ([46]).

Ad ogni buon conto, in forza dell'art. 1, comma 48, legge n. 308/2004, il trasporto pubblico locale è stato escluso dall'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali, risultando così disciplinato esclusivamente dalla riforma "Burlando", ovvero dal d.lg. n. 422/1997 ([47]). Il punto è che, in buona sostanza, il processo di liberalizzazione non procedeva come auspicato, anche perché si era diffusa la

---

operata dall'art. 23-*bis*, d.l. 25 giugno 2008 n. 112 – rappresenta "*un approdo affatto definitivo e sicuro*", rilevando come i rapporti fra disciplina generale e disciplina settoriale siano stati travagliati e non risultino ben delineati. Infatti, come si vedrà *infra*, per effetto dell'art. 1, comma 48, legge n. 308/2004 il t.p.l. era stato escluso dai servizi pubblici locali; in seguito, il cosiddetto "disegno di legge Lanzillotta" (d.d.l. n. 772/2006) era nuovamente orientato all'inclusione del t.p.l. nella disciplina generale. Cfr. A. CABIANCA, *op. cit.*, p. 589.

([46]) Da un lato, infatti, ci si è scontrati con un contenzioso costituzionale in ordine alla non inclusione dei servizi pubblici locali negli elenchi di cui all'art. 117 Cost., questione risolta dalla Consulta (sentenza n. 272/2004) riconducendo tali servizi nell'ambito materiale "trasversale" della tutela della concorrenza. Dall'altro lato, la Commissione europea ha emanato l'atto di messa in mora C (2002) 2329 del 26 giugno 2002 in quanto la normativa interna continuava a permettere l'affidamento diretto dei servizi in numerose ipotesi.

([47]) Tale norma ha inserito il comma 1-*bis* all'art. 113 d.lg. n. 267/2000 (testo unico degli enti locali).

convinzione che "*le gare 'non si riescono a fare', e quando si fanno non sono gare 'vere' perché sono vinte in ogni caso dall'*incumbent" ([48]). Si è, pertanto, ragionevolmente cercato di "tutelare" la situazione di relativa evoluzione raggiunta dal trasporto pubblico locale.

Con la nuova inclusione del t.p.l. nei servizi pubblici locali, operata dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, si è comunque fatto salvo il *corpus* di cui alla riforma Burlando. Si è stabilito che il servizio possa essere affidato tramite procedure ad evidenza pubblica a favore di imprenditori e società in qualsiasi forma costituiti. E' altresì possibile l'affidamento a società miste (pubblico/privato), purché la selezione del socio privato avvenga mediante gara (che deve avere ad oggetto non solo l'individuazione del socio ma anche l'attribuzione degli specifici compiti operativi connessi all'erogazione del servizio) e che ad esso sia attribuita una partecipazione non inferiore al quaranta per cento.

L'affidamento *in house* dei servizi, in base al terzo comma del citato art. 23-*bis*, è una modalità utilizzabile soltanto in casi eccezionali e in situazioni in cui le caratteristiche geoeconomiche e sociali del territorio di riferimento non rendono opportuno o possibile che si ricorra utilmente a procedure di mercato ([49]).

([48]) Cfr. ancora A. CABIANCA, *cit.*, p. 597. Si osservi, peraltro, che anche nel trasporto pubblico le gare – laddove effettuate – sono state vinte quasi sempre dall'*incumbent*, ovvero dal soggetto che gestiva il servizio in precedenza. In tal senso, cfr. A. GIURICIN, "*Trasporto pubblico locale*", in "*Indice delle liberalizzazioni 2008*", cap. 9, a cura dell'Istituto Bruno Leoni, Torino 2008, p. 120, p. 134-136, che mostra tale situazione al 2005, con appropriate tabelle.

([49]) In proposito, si osservi che il quarto comma, oltre a prevedere obblighi di pubblicità in caso di affidamento *in house*, impone la formulazione di un parere da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; parere non vincolante ma senz'altro utile al fine di limitare gli eccessi nell'utilizzo di tale modalità.

In definitiva, le possibili modalità per l'affidamento di servizi pubblici locali appaiono tre: gara rivolta a soggetti privati, gara "a doppio oggetto" (società miste) e, in casi residuali, affidamento *in house*. Il problema che si viene a creare è, pertanto, l'applicabilità di tale disciplina generale al trasporto pubblico locale, giacché la normativa settoriale (che rimane il d.lg. n. 422/1997) prevede invece esclusivamente la gara.

Il problema non è di poco momento ma una soluzione possibile è quella di considerare applicabile la disciplina generale per i casi non contemplati da quella settoriale, ovvero per i casi di affidamento a società mista o affidamento *in house*. Tale ipotesi è suffragata dall'avvenuta modifica dell'art. 18, comma 3-*bis*, d.lg. n. 422/1997, consistente nella soppressione dell'avverbio "esclusivamente", riferito alla gara quale modalità di affidamento al gestore del servizio; di talché risulterebbe, appunto, ammissibile il ricorso alla disciplina generale per le casistiche non ricomprese in quella di settore ([50]).

Ulteriori problematiche si verificano rispetto all'armonizzazione della normativa italiana con quella comunitaria; di ciò si tratterà nel terzo capitolo. Si può fin d'ora osservare che, pur senza raggiungere i livelli di liberalizzazione ottenuti in Gran Bretagna a seguito del *Transport Act* emanato dal primo ministro Margaret Thatcher nel 1984, l'Italia fu – in una certa misura – fra i precursori della liberalizzazione nel trasporto ferroviario passeggeri.

([50]) Tale ipotesi è sostenuta da CABIANCA, *cit.*, p. 600, ed è qui condivisa. Si osservi, peraltro, che l'applicazione in via principale della disciplina settoriale è avvalorata dal maggior grado di apertura al mercato che essa sottende.

Capitolo secondo

LA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI

SOMMARIO — 2.1 Premessa: il trasporto ferroviario di persone fra i paesi europei — 2.2 La "Direttiva madre" e le direttive ad essa collegate — *2.2.1 La direttiva n. 91/440/CEE — 2.2.2 Le direttive n. 95/18/CE e n. 95/19/CE.* — 2.3 L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di infrastruttura: i cosiddetti tre "pacchetti ferroviari" — *2.3.1 Il primo pacchetto: un mercato più libero — 2.3.2 Il secondo pacchetto ferroviario: la sicurezza nelle ferrovie, l'ERA in Europa e l'ANSF in Italia — 2.3.3 Il terzo pacchetto ferroviario* — 2.4 Obblighi di servizio pubblico e mercato del trasporto ferroviario passeggeri: il regolamento n. 1370/2007

2.1 Premessa: il trasporto ferroviario di persone fra i paesi europei

Il trasporto, in particolare quello ferroviario, non è stato in origine fra le principali tematiche affrontate dalle nascenti Comunità europee. A distanza di più di cinquant'anni dal Trattato di Roma la rete ferroviaria dell'Unione europea è tutt'altro che unitaria e l'armonizzazione fra la normativa comunitaria e le legislazioni degli stati membri è lontana dal compiersi. In riferimento all'Italia, questo è non meno vero: ne è testimonianza la giurisprudenza di merito, generalmente arroccata sulla (pur relativamente limitata) normativa interna, di cui al precedente capitolo, e sovente incentrata sull'applicazione della responsabilità *ex lege Aquilia* anche in presenza di palesi violazioni a carattere contrattuale.

A cosa ascrivere la rigidità dei confini legislativi dei paesi membri, cui è conseguita, finora, una notevole refrattarietà alla normativa comunitaria che via via si stava formando? Le considerazioni, in merito, sono molteplici e meritano di essere accennate.

In primo luogo è opportuna una considerazione generale ancorché, purtroppo, semplicistica: l'Unione europea non è compiuta, dal punto di vista sostanziale, per molteplici aspetti. Nell'attuale dibattito sulla validità della moneta unica europea si sente sovente ripetere, anche da individui di pretesa levatura, che si è creata una moneta unica senza che esistesse o fosse assimilato il concetto di "Europa unita".

In realtà vi sono motivazioni più concrete, quantunque non si possa comunque negare che il concetto di appartenenza ad un'unica entità politica e amministrativa sovranazionale non sia ancora proprio di tutti i cittadini europei. Fra le motivazioni a carattere tecnico, si deve rilevare che la storia ferroviaria di ciascun paese membro si è svolta in maniera a sé stante e l'evoluzione ha raramente tenuto conto della dimensione sovranazionale del trasporto. Si pensi, ad esempio, alle differenze di scartamento che possono rilevarsi fra le reti dei vari stati membri e persino al loro interno ([51]).

Lo scartamento "ordinario", adottato in buona parte nei paesi membri compresa l'Italia, è pari a 1435 millimetri. In Spagna e nei paesi dell'ex blocco sovietico (alcuni dei quali fanno ora parte dell'Unione europea) esso è invece pari a 1676 millimetri; la differenza fu dovuta a valutazioni di carattere strategico-militare,

---

([51]) Lo scartamento è la distanza fra i lembi interni del fungo delle due rotaie che compongono il binario.

poiché si riteneva che l'uniformità di scartamento avrebbe potuto favorire le invasioni da parte di eserciti avversari in caso di guerra. All'interno di ciascun paese sono state sovente realizzate reti ferroviarie complementari o secondarie, con caratteristiche che ne rendevano più economica la realizzazione: lo scartamento ridotto, ad esempio, permetteva di realizzare raggi di curvatura più stretti e l'adattamento alle difficili caratteristiche orografiche del territorio. Ciò è valso anche per l'Italia, allorquando – a cavallo fra diciannovesimo e ventesimo secolo – il treno era l'unico mezzo di trasporto di massa, tale da consentire a comunità recondite l'uscita dall'isolamento; tale circostanza fu alla base della progettazione, con incredibile fervore, di numerose reti ferroviarie complementari a scartamento ridotto ([52]). L'Italia, nondimeno, si "distinse" anche nella

---

([52]) Si ricordano, in proposito: la rete a scartamento ridotto della Sicilia, costruita fra il 1886 e gli anni Trenta del ventesimo secolo, gestita dalle Ferrovie dello Stato dopo il 1905 e attualmente completamente dismessa (l'ultima linea, da Castelvetrano a Ribera, fu chiusa il 31 dicembre 1985 ad opera del "decreto Signorile"); la rete delle Ferrovie Calabro Lucane (in origine Mediterranea Calabro Lucane, fino alla gestione commissariale governativa che conseguì al disastro ferroviario della Fiumarella, 23 dicembre 1961, nel quale persero la vita settantuno persone per il deragliamento e la caduta di un convoglio da un viadotto alto quaranta metri), costruita nei primi trent'anni del ventesimo secolo (ma qualche realizzazione fu completata solo negli anni Cinquanta), attualmente parzialmente in esercizio in alcune tratte principali, affidate ad aziende regionali (in Calabria, la tratta Cosenza-Catanzaro Città-Catanzaro Lido; in Basilicata e Puglia, la Bari-Altamura, con diramazioni per Potenza, Matera e Gravina, nonché la Potenza-Avigliano); la rete delle ferrovie complementari e secondarie della Sardegna, affidata nel tempo a differenti gestori, in cui talune linee nacquero per motivi connessi allo sfruttamento minerario (Sulcis), attualmente parzialmente in esercizio sia per il trasporto pubblico locale (sulle sole linee Macomer-Nuoro, Cagliari-Mandas-Isili e Sorso-Sassari-Alghero) sia per finalità di turismo ferroviario nei mesi estivi (con notevolissimo successo d'utenza, che ne ha scongiurato la dismissione). Tutte queste reti erano caratterizzate dalla tortuosità, dalla scarsa velocità commerciale e dal superamento di pendenze sovente rilevanti (in Calabria e in Sicilia persino mediante il ricorso alla cremagliera, attualmente

misura dello scartamento ridotto che risultò di 950 mm anziché 1000 come in molte ferrovie a scartamento ridotto oltreconfine (e segnatamente in Svizzera, patria delle ferrovie montane) per… un errore di misurazione ([53]).

Oltre allo scartamento, nel tempo anche l'alimentazione dei convogli ha costituito un elemento di divisione: i sistemi di trazione sono stati i più disparati, potendosi avere trazione termica o elettrica e, nell'ambito della trazione elettrica, sistemi funzionanti a tensioni di alimentazione differenti. Alle differenze accennate ha fatto seguito, generalmente, una difformità sostanziale dei sistemi di segnalamento e dei regolamenti di circolazione.

Il trasporto internazionale passeggeri, tuttavia, ha conosciuto un andamento "a parabola"; poiché il treno era l'unico mezzo veloce, i

---

presente solo sulla Catanzaro Città-Catanzaro Lido). Inoltre sia per la Calabria, sia per la Sicilia le realizzazioni progettate erano molto maggiori ma intervenne l'avvento della motorizzazione di massa, sicché la concorrenza delle autolinee condannò alcune linee all'obsolescenza ancora prima di essere realizzate; nel contempo, i tronconi già realizzati e in esercizio persero presto ragion d'essere, giacché finirono per raggiungere e collegare piccoli centri e non intere tratte trasversali come originariamente previsto.

([53]) Si misurò lo scartamento dal lembo esterno delle rotaie anziché da quello interno. Lo scartamento da 950 mm, impiegato tuttora dalle superstiti linee citate in nota precedente e, inoltre, dall'importante rete della Circumvesuviana in Campania nonché dalla ferrovia Circumetnea in Sicilia, è appunto detto "italiano" in quanto trova applicazione solo in Italia e nelle realizzazioni nelle effimere ex colonie (fra tutte, si ricorda la ferrovia Eritrea, fra Massaua e Asmara, tuttora esistente e in procinto di riapertura… con lo stesso materiale rotabile con cui fu originariamente costruita, in particolare qualche "littorina" a scartamento ridotto degli anni Trenta!). Si deve comunque rilevare che misure "singolari" dello scartamento ridotto si ebbero anche in altri paesi geograficamente europei: si pensi al cosiddetto "scartamento bosniaco" (760 mm), diffuso su ferrovie dell'ex impero austro-ungarico (l'Italia "ereditò" la ferrovia altoatesina Chiusa-Ortisei-Plan Val Gardena, chiusa poi al traffico nel 1960), che nacque anche per il singolare riutilizzo di numerosi spezzoni di ferrovie di cantiere, necessari per la costruzione di ferrovie ordinarie e poi, a suo tempo, stoccati.

grandi treni internazionali segnarono in maniera evidente la cosiddetta *belle époque*. Si ebbero, così, per molti anni relazioni internazionali prestigiose che vennero, via via, implementate fino a creare la rete dei famosi "Trans-Europe-Express", treni rapidi che collegavano fra loro le principali città europee. Questi treni, spesso effettuati con materiale a trazione Diesel appositamente realizzato, permettevano di superare le differenze tecniche fra le varie reti nazionali e hanno rappresentato senz'altro un significativo passo in avanti nell'unione "ferroviaria" dell'Europa, in un'epoca in cui il traffico aereo civile era agli albori e comunque di nicchia ([54]).

Proprio la crescita del traffico aereo commerciale rese i treni internazionali via via desueti, specie su tratte in cui non potevano più avere competitività. In questo processo l'Italia purtroppo si è distinta negativamente, eliminando negli ultimi vent'anni la gran parte dei treni internazionali ([55]). Questo fenomeno ha interessato anche altri

---

([54]) L'epopea dei TEE ebbe iniziò nel 1957 sulla base di un'idea di qualche anno prima dell'allora presidente delle ferrovie olandesi; in quell'anno si inaugurarono le prime tratte. L'esperienza si concluse verso la fine degli anni Ottanta per quanto attiene al servizio internazionale (nel frattempo anche alcuni treni di lusso in servizio interno furono classificati TEE). Gli eredi virtuali dei TEE sono oggi gli Eurocity; si sottolinea, comunque, che il trasporto ferroviario internazionale ha perso via via quella connotazione di "servizio di lusso" che contraddistingueva i servizi (si pensi che il TEE "Mont Cenis" Milano-Lione fu effettuato dal 1957 al 1972 con le automotrici italiane Breda ALn 442-448, un complesso binato da appena novanta posti complessivi, di sola prima classe, ed era però presente comunque la cucina a bordo!).

([55]) E' da ritenere, a sommesso parere di chi scrive, che la scelta di contrarre il traffico internazionale – i cui effetti continuano a dispiegarsi – fu dovuta a più fattori, non ultimo quello della regolarità della circolazione. Da un lato, infatti, i treni internazionali venivano visti come degli "intralci" alla programmazione nazionale (in particolare ai servizi regionali caratterizzati da oneri di servizio pubblico) e in molti casi furono scoraggiati imponendo oneri alle imprese ferroviarie estere per il transito (si pensi al treno sloveno Maribor-Lubiana-Venezia, che registrava buoni valori di utilizzo ma fu soppresso a seguito

paesi europei, in misura più o meno minore, ma in alcuni stati si è assistito a una significativa controtendenza. Da un lato sono stati promossi i treni internazionali mediante nuove formule tariffarie e un'offerta più capillare, dall'altro nelle zone metropolitane di confine si sono create vere e proprie macroregioni che interessano tratte ferroviarie di più paesi (è un esempio significativo la regione di Duesseldorf, la cui "metropolitana regionale" arriva fino a Venlo, nei Paesi Bassi).

Fra i pochi, ulteriori sforzi degni di nota in tema di internazionalizzazione della rete ferroviaria europea si devono segnalare i treni spagnoli TALGO, che permettono l'adattamento dei carrelli al diverso scartamento, consentendo così di avere, ad esempio, una relazione diretta notturna Milano – Barcellona e altre relazioni con la Francia. Per i servizi con la Russia, invece, le vetture vengono sollevate al punto di confine per essere allocate su carrelli adatti al maggiore scartamento.

Fra i motivi del ritardo nella "europeizzazione" delle ferrovie si deve ricordare anche la natura di servizio pubblico che ha tradizionalmente contraddistinto il trasporto ferroviario passeggeri (ciò è valso anche per l'Italia, si veda lo spirito del d.P.R. n. 753/1980).

In buona sostanza sono queste le ragioni sottostanti alla difficoltà dell'intervento comunitario di trovare felice attuazione anche nel

---

dell'aumento degli oneri per il transito sulla rete italiana). Dall'altro lato a tali supposizioni, comunque, va comunque opposta la circostanza che le limitazioni alla circolazione di convogli di imprese ferroviarie estere si è resa talvolta necessaria a causa delle dotazioni di sicurezza di tali veicoli, inadeguate alle più moderne tecnologie della rete RFI o alle prescrizioni emanate dall'ANSF, di cui si tratterà oltre.

settore del trasporto passeggeri per ferrovia: ragioni tecniche, storiche, culturali.

2.2 La "Direttiva madre" e le direttive ad essa collegate

2.2.1 La direttiva 91/440 CEE

Il primo atto incisivo per disciplinare su scala europea il trasporto ferroviario fu la direttiva 20 luglio 1991 n. 91/440/CEE del Consiglio, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

Preliminarmente si deve rilevare che lo strumento utilizzato per i primi indirizzi comunitari fu la direttiva e ciò non a caso. La direttiva, infatti, si caratterizza per l'obbligo di risultato, imposto agli stati membri; questa soluzione, pertanto, ha consentito agli stati di potersi approcciare alle mutate condizioni previste dalla Comunità con gradualità, gestendo in proprio le modalità applicative dei contenuti ([56]).

A temperare ulteriormente l'obbligatorietà delle indicazioni comunitarie sovviene il frequente ricorso alla previsione di deroghe in favore degli stati membri; l'esempio più perspicuo è quello del principio di separazione fra il gestore dell'infrastruttura e il gestore dei servizi di trasporto (oggi generalmente nominato "impresa ferroviaria"). La direttiva 91/440, che statuiva tale principio di assoluta novità, prevedeva nel contempo la possibilità che gli stati

([56]) Per le caratteristiche delle direttive, si vedano i principali manuali di diritto comunitario, ad esempio G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova 2011; T. BALLARINO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010; con l'occasione, si ricorda che il regolamento, a differenza della direttiva, è caratterizzato dall'obbligatorietà dei contenuti e gli stati membri non conoscono discrezionalità applicativa.

membri optassero per l'attuazione della mera separazione contabile e l'esclusione dei servizi di trasporto pubblico locale dall'ambito di applicazione della normativa comunitaria.

La previsione di margini più o meno elastici nell'attuazione della disciplina non è stata, nondimeno, caratteristica unicamente delle prime direttive ma è una peculiarità del settore, evidentemente delicato per i motivi anzidetti. Osserva Carpaneto che, ad esempio, la recente direttiva n. 2007/58 "*prevede l'ambizioso obiettivo dell'apertura del mercato trasporto passeggeri alla concorrenza entro il 2010, ma contestualmente concede agli Stati deroghe così ampie, da sollevare più di una perplessità sull'effettiva possibilità di raggiungere tale obiettivo*" ([57]). Si deve rilevare, peraltro, come l'obiettivo prefissato non sia stato pienamente raggiunto a tutt'oggi.

Prima della direttiva n. 91/440 vi sono stati altri atti comunitari rilevanti, dei quali si darà sommaria menzione.

In primo luogo, si devono citare i regolamenti n. 1017/68 e n. 1191/69. Il primo concerneva le regole di concorrenza nei trasporti ([58]), il secondo gli obblighi di servizio pubblico nei trasporti ([59]). Tali

---

([57]) Cfr. L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato: il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009, p. 173. La monografia è un interessante e significativo approccio allo studio della normativa nel trasporto ferroviario che, peraltro, non gode di ampia letteratura; si pone, pertanto, a sommesso avviso di chi scrive, come un punto di riferimento – allo stato attuale – nella trattazione della disciplina comunitaria di recente introduzione e nelle problematiche di armonizzazione.

([58]) Regolamento (CEE) 19 luglio 1968, n. 1017/68 del Consiglio.

([59]) Regolamento (CEE) 26 giugno 1969 n. 1191/69 del Consiglio, che è stato da ultimo modificato dal regolamento n. 1893/91, che aveva l'obiettivo di sopprimere gli obblighi di servizio pubblico. In merito, cfr. L. PERFETTI, *Il trasporto ferroviario nell'evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale*, ne *Il trasporto ferroviario. La Convergenza europea nel settore pubblico*, a cura di U. ARRIGO e M. BECCARELLO, Milano, 2000, p. 49.

atti erano rivolti, tuttavia, alle varie modalità di trasporto e, quindi, non solo a quella ferroviaria.

Il primo documento segnatamente relativo al trasporto ferroviario fu il regolamento n. 1192/69 ([60]), riguardante la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie; esso riconosce una compensazione alle imprese ferroviarie per i maggiori oneri che, rispetto ad altre modalità di trasporto, essa deve sostenere (con l'esclusione di quelli relativi all'infrastruttura). In seguito, il regolamento n. 1107/70 ([61]) ha previsto la facolta di adottare misure di compensazione per le maggiori spese infrastrutturali; da ultimo, il regolamento n. 1108/70 ([62]) ha istituito un sistema di contabilità uniforme per le infrastrutture dei trasporti. Gli ultimi due regolamenti citati riguardano, però, anche il trasporto su strada e per vie navigabili.

I succitati regolamenti, ad ogni buon conto, realizzarono l'unità normativa in relazione a specifici aspetti; il primo atto normativo significativo, a livello comunitario, fu la direttiva n. 91/440 ([63]).

L'obiettivo primario della direttiva era quello di far sì che le imprese ferroviarie fossero adeguate alle esigenze di mercato,

---

([60]) Regolamento (CEE) 26 giugno 1969 n. 1192/69 del Consiglio, da ultimo modificato (in seguito alla riunificazione della Germania) dal regolamento (CEE) 4 dicembre 1990 n. 3572/90 del Consiglio.

([61]) Regolamento (CEE) 4 giugno 1970 n. 1107/70 del Consiglio.

([62]) Regolamento (CEE) 4 giugno 1970 n. 1108/70 del Consiglio.

([63]) Per un efficace commento alla direttiva si veda L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 174 ss; inoltre L. IDOT, *L'ouverture des transports ferroviaires à la concurrence*, in "Cahiers droit. eur.", 1995, p. 264 ss; U. ARRIGO, *Il trasporto ferroviario. La Convergenza europea nel settore pubblico*, a cura di U. ARRIGO e M. BECCARELLO, Milano, 2000, p. 11 ss.; L. PERFETTI, *op. cit.*, p. 52 ss.; F. TRAMPUS, *The liberalisation of the railways in Europe*, in "Trasporti", 2000, n. 82, p. 158 ss.; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 243 ss.; D.U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderno n. 35* della *Riv. giur. circ. trasp.*, ACI, 2002, p. 23 ss.

eliminando così il privilegio di cui ogni impresa godeva nello stato di riferimento. Il principio fondamentale per conseguire tale obiettivo era quello, già accennato, della separazione fra gestore dell'infrastruttura e gestore dei servizi di trasporto; isolando l'onerosa attività correlata alla manutenzione e alla realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria, i gestori del servizio (rectius: le imprese ferroviarie) avrebbero potuto operare secondo logiche di mercato. Nondimeno la direttiva prevedeva il conseguimento almeno della separazione contabile, con la conseguenza che la portata innovatrice ne risultò fortemente temperata. In proposito fu osservato che la direttiva fosse percepita, in buona sostanza, come un compromesso fra la visione liberale, confacente agli obiettivi comunitari, e i punti di vista ancora conservatori, propri delle singole imprese ferroviarie ([64]).

Dall'applicazione della direttiva sono sempre stati esclusi i servizi di trasporto di tipo urbano, extraurbano e regionale per i quali si è ritenuto, evidentemente, che le caratteristiche di "servizio pubblico" fossero preminenti rispetto all'introduzione di logiche di mercato, in ossequio – peraltro – al principio di sussidiarietà. L'esclusione ha provocato non poche perplessità, in particolare per quanto attiene ai servizi regionali: il principale problema, infatti, è di carattere definitorio giacché il confine geografico regionale può non coincidere con quello amministrativo. In dottrina, pertanto, è stato proposto di fare riferimento all'attività effettivamente svolta, caso per caso ([65]). Ad ogni buon conto, l'infrastruttura rimane soggetta

---

([64]) In tal senso, D. GERARDIN, *L'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau – analyse des principaux enjeux d processus de libéralisation*, in "*Cahiers droit eur.*" 1999, p. 23.

([65]) In tal senso, A. ALEXIS, *Transports ferroviaires et concurrence. Les principaux apports de la Directive n. 91/440*, in I.B.F. KORMOSS (a cura di), *Droit*

all'applicazione della direttiva anche per i citati servizi a carattere locale ([66]).

Ai fini della determinazione delle competenze del gestore dell'infrastruttura, la direttiva prevede l'istituzione di uno specifico organismo, il cui compito è quello di rendere disponibile l'infrastruttura alle imprese ferroviarie (che operano quali gestori del servizio), applicando canoni di utilizzazione in relazione alla velocità, alla composizione del convoglio, al carico assiale e al periodo o grado di utilizzazione dell'infrastruttura medesima. Si tratta di parametri, invero, mal circoscritti ed elencati piuttosto genericamente; gli stessi, peraltro, non coincidevano con quelli individuati dalla direttiva n. 95/19, poi abrogata ([67]). Il gestore dell'infrastruttura può comunque assumere natura libera (ente pubblico o privato), permettendo anche agli Stati di investire di tale ruolo imprese ferroviarie.

Si delinea il problema del cumulo di funzioni fra gestore dei servizi di trasporto e gestore dell'infrastruttura, che non è stato affrontato dalla direttiva c.d. "madre". E' infatti realmente ammissibile che le imprese ferroviarie fungano anche da gestori delle infrastrutture? La questione non è di poco momento, giacché appare tuttora irrisolta. In riferimento all'Italia, si pensi che la separazione

---

européeen transp., 1993, p. 502; L. IDOT, *op. cit.*, p. 266. Il problema si è manifestato anche con riferimento al nostro Paese, nel quale i servizi regionali sono distinti in base ai confini amministrativi anche se, talora, l'effettiva area d'influenza di una regione è differente e li travalica.

([66]) Fermo restando che, per i servizi urbani e suburbani in particolare, la separazione non si verifica.

([67]) Direttiva 19 giugno 1995 n. 19/95 del Consiglio, concernente la ripartizione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti di utilizzazione. Tale direttiva è stata poi abrogata dalla direttiva 26 febbraio 2001, n. 2001/14 del Parlamento europeo e del Consiglio che, oltre a trattare i medesimi punti, riguarda la certificazione di sicurezza.

effettiva è lungi dall'essere ottenuta; RFI (Rete Ferroviaria Italiana), il gestore dell'infrastruttura, fa parte della holding Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a., di cui fa parte anche la principale impresa ferroviaria del paese, Trenitalia. Può pertanto definirsi efficace, nello spirito della direttiva, una siffatta separazione che può apparire principalmente "sulla carta", ancorché avvenuta sul piano contabile?

In proposito, occorre formulare alcune considerazioni. In primo luogo, non può sottacersi che, almeno per i primi periodi seguenti all'attuazione della direttiva, non poteva non avvenire che chi fosse già in possesso dell'esperienza e delle necessarie competenze tecniche (e quindi, di necessità, soggetti che facevano parte del precedente "gestore unico") fosse poi deputato alla gestione dell'infrastruttura al momento della separazione. In tal senso, quindi, appare logico che il gestore dell'infrastruttura e il primo gestore dei servizi fossero emanazione del precedente soggetto unico. Le criticità, nondimeno, possono insorgere allorquando nuove imprese ferroviarie si affaccino sul mercato: in siffatta ipotesi, che si è verificata negli anni, la terzietà del gestore dell'infrastruttura è da ritenersi irrinunciabile ([68]). Nel panorama italiano la situazione si è ulteriormente complicata con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF), di cui si tratterà compiutamente, soggetto deputato all'emanazione di regolamenti, al rilascio di licenze e al controllo dei requisiti ma attualmente formato da soggetti che in passato erano

([68]) Si avrà modo di enucleare la questione; si accenna, fin d'ora, alle controversie che hanno fatto seguito all'accesso al mercato dei servizi ferroviari passeggeri degli operatori Arenaways e Deutsche Bahn, i quali hanno ambedue lamentato condizioni di concorrenza non perfettamente garantita rispetto all'assegnazione delle tracce e alle modalità imposte per il servizio.

riconducibili in parte alla holding Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a. ([69]).

La dottrina, in merito, è divisa; vi è da un lato chi ritiene che il cumulo delle funzioni non sia, in generale, compatibile con i principi in materia di disciplina della concorrenza (*antitrust*) e, dall'altro, chi ritiene che sia necessario operare la valutazione con riferimento alla specifica situazione del trasporto ferroviario, nel quale un'impresa ferroviaria possa assumere anche il ruolo di gestore dell'infrastruttura ma, in ogni caso, sotto il controllo dello Stato ([70]).

Corollario della separazione fra gestore dell'infrastruttura e gestore dei servizi è, nella direttiva "madre", il diritto di accesso all'infrastruttura a condizioni eque e non discriminatorie. La peculiarità della disciplina sta nell'individuare due categorie di soggetti che possano godere di tale diritto di accesso. Dal punto di vista del trasporto merci, sono ammesse le imprese ferroviarie che svolgano servizi di trasporto combinato; è questo un criterio oggettivo e ha permesso innanzitutto lo sviluppo del trasporto merci ad opera di numerosi operatori nazionali e non (di guisa che, oggigiorno, in Italia

---

([69]) Fondamentale è la terzietà dell'ANSF, in quanto la sua attività istituzionale ha dirette conseguenze sull'ammissibilità delle imprese ferroviarie – italiane e non – ad operare sul nostro territorio nazionale.

([70]) In riferimento al primo orientamento, cfr. A. ALEXIS, *op. cit.*, p. 505; in senso difforme, cfr. L. IDOT, *op. cit.*, p. 274. Il problema è adeguatamente rappresentato da L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 179 ss., che conclude ritenendo che il cumulo di funzioni non sia di per sé in contrasto con la disciplina *antitrust*, trovando conferma di tale assunto nella circostanza che la direttiva n. 95/19 non preveda alcun divieto rispetto alla possibilità di ricoprire sia il ruolo di gestore dell'infrastruttura sia quello di gestore dei servizi; ciò, pur tuttavia, "a meno che il gestore non ponga in essere comportamenti discriminatori". La questione rimane di particolare attualità, in particolare rispetto alla compatibilità con il combinato disposto degli articoli 3, 82 e 86 TCE.

si può assistere ad una grande varietà di vettori, ciascuno caratterizzato dai propri mezzi di trazione).

Per quanto attiene, invece, al trasporto passeggeri e merci di tipo convenzionale, le tradizionali imprese – per godere del diritto all'accesso dell'infrastruttura in un altro paese membro – devono dar vita ad un'associazione internazionale fra di loro; il diritto di accesso è pieno per i paesi ove hanno sede le aziende che hanno dato vita all'associazione, mentre negli altri paesi l'associazione internazionale può avvalersi di un mero diritto di transito (che non comporta l'obbligo, per i gestori dell'infrastruttura dei paesi attraversati non aderenti al sodalizio, di consentire la salita e la discesa di passeggeri e/o il carico e lo scarico di merci).

Si è già accennato della facoltà di attuare la separazione in maniera più o meno accentuata: la "misura minima" consiste nella separazione contabile, tuttavia gli stati membri possono prevedere, in seno al medesimo ente, sezioni distinte o provvedere ad una completa separazione in due entità distinte. Si è accennato anche alla fondamentale importanza di evitare discriminazioni nell'accesso e nell'utilizzo dell'infrastruttura. Orbene, non si può sottacere che la direttiva, nello spirito di gradualità dell'azione innovatrice e di libertà per gli stati membri di adottare le misure con maggiore o minore intensità, abbia finito per essere attuata in maniera limitata. Pur trattandosi, però, di un documento nei fatti poco dettagliato rispetto ai vincoli cui i destinatari dovevano attenersi, va osservato che l'ossatura della disciplina del trasporto ferroviario all'interno dell'Unione europea è comunque riconducibile ad esso.

2.2.2 Le direttive n. 95/18/CE e n. 95/19/CE

Alla direttiva "madre" hanno fatto seguito ulteriori direttive in materia di gestione e utilizzo dell'infrastruttura.

La direttiva n. 95/18 fornisce i principi cardine per il sistema delle licenze di cui debbono essere dotate le imprese ferroviarie per avere accesso all'infrastruttura ([71]). La licenza è tuttavia indispensabile per erogare servizi di trasporto ferroviario nell'Unione europea ma non è di per sé titolo all'accesso all'infrastruttura. Ogni stato deve individuare o creare un'autorità preposta non solo al rilascio delle licenze ma anche al controllo periodico che i requisiti di ottenimento non vengano meno. L'autorità preposta ha, infatti, la possibilità di revocare o sospendere la licenza alle imprese ferroviarie che dovessero essere manchevoli in tal senso.

L'ottenimento della licenza, pur se non di per sé bastevole all'accesso all'infrastruttura (per il quale occorrono specifici accordi), conferisce al soggetto richiedente la qualifica di impresa ferroviaria ([72]). L'art. 4 elenca i quattro requisiti che l'impresa ferroviaria deve avere per richiedere il rilascio della licenza; essi, descritti negli art. 6 ss. sono, in sintesi:

- onorabilità, i cui contenuti minimi si sostanziano, con riferimento alle imprese ferroviarie e ai relativi responsabili, nell'assenza di condanne per illeciti gravi, nel non aver subito

---

([71]) Direttiva 19 giugno 1995 n. 95/18/CE del Consiglio.

([72]) In tal senso, L. PERFETTI, *op. cit.*, p. 56. Si osservi che, in presenza dei requisiti, l'ottenimento della licenza rappresenta un vero e proprio diritto soggettivo per l'impresa richiedente; in tal senso L. SCHIANO DI PEPE, *Commento agli articoli 70-80 TCE*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. TIZZANO, Milano, 2004, p. 478 e, in senso conforme, L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 185.

procedure fallimentari, nell'assenza di condanne per violazioni a specifiche leggi sul trasporto o per violazioni concernenti gli obblighi previdenziali e giuslavoristici;

- capacità finanziaria, per cui viene presa a riferimento la capacità di onorare i propri obblighi per un periodo di dodici mesi;
- competenza professionale, ovvero idoneità dell'organizzazione dell'impresa nel suo complesso (personale, materiale rotabile, struttura) ad esercitare le funzioni connesse alla licenza che si richiede, in sicurezza massima;
- copertura assicurativa, in relazione alla responsabilità civile per incidente (rispetto a passeggeri, bagagli e merci).

La direttiva n. 95/19 è intervenuta a disciplinare la ripartizione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria e la questione della riscossione dei canoni di utilizzazione dell'infrastruttura stessa; tale direttiva è stata abrogata successivamente e sostituita, tuttavia è bene rappresentare brevemente le peculiarità del disposto, poi recepito dalla nuova direttiva, al fine di comprendere l'impianto della normativa comunitaria in trattazione ([73]).

Quanto alla prima finalità, già l'art. 10 della direttiva 91/440 prevedeva la necessità che le imprese ferroviarie potessero beneficiare pienamente dei diritti di accesso. Si rendeva però necessario un sistema che ripartisse le capacità di ogni singola infrastruttura, stabilendo nel contempo la riscossione di canoni a fronte dell'utilizzazione. In ossequio al principio di sussidiarietà, il

([73]) Direttiva 19 giugno 1995 n. 95/18/CE del Consiglio, abrogata dalla direttiva 26 febbraio 2001, n. 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

legislatore comunitario ha fissato i principi in merito a ciò, rinviando ai singoli stati membri quanto alla regolamentazione di dettaglio ([74]).

Anche in questo caso la direttiva ha previsto l'individuazione, da parte dei paesi membri, di un'autorità che sovrintendesse alla ripartizione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria. Il principio di fruizione dell'infrastruttura è tuttavia temperato da notevoli spazi di deroga lasciati ai singoli stati, sicché si può assistere a situazioni nelle quali la parità non è affatto assicurata, specie nei casi in cui il gestore dell'infrastruttura ricopra anche la veste di impresa ferroviaria o ne sia in qualche modo collegato. Il problema si pone, peraltro, maggiormente nei casi di saturazione: è bene, infatti, rammentare che esistono limiti tecnici all'utilizzazione di una tratta ferroviaria ([75]).

([74]) In tal senso, esplicitamente, il considerando n. 5 della direttiva n. 95/19.

([75]) In proposito si osservi che in Italia i casi di saturazione non sono in realtà frequenti, anche se vi sono stati esempi perspicui, primo fra tutti la linea "direttissima" Firenze – Bologna prima dell'apertura della nuova linea ad alta velocità. A seguito del quadruplicamento, sulla dorsale appenninica Milano – Napoli la capacità disponibile è aumentata, nondimeno i convogli sono aumentati principalmente sulle linee ad alta velocità e non su quelle preesistenti; e ciò malgrado si sostenesse che la realizzazione delle linee AV avrebbe comportato vantaggi per il trasporto pubblico locale, liberando numerose tracce precedentemente occupate da convogli a lunga percorrenza. In realtà, poiché il trasporto regionale ha caratteristiche di servizio pubblico ed è demandato, in Italia, alle regioni, sono stati rari i casi in cui tali enti locali abbiano ampliato l'offerta e ciò, anche laddove sarebbe stato auspicabile, è verosimilmente dovuto a vincoli di bilancio e/o a politiche dei trasporti più o meno indirizzate all'incentivazione all'uso del trasporto pubblico (in questo senso, l'Italia sconta purtroppo un *gap* significativo rispetto ad altri stati comunitari). Da ultimo, si deve osservare che – allo scopo di conseguire un risparmio nei costi di manutenzione e, quindi, di gestione dell'infrastruttura – su alcune linee si è potuto assistere alla riduzione di capacità effettiva, ad esempio mediante la riduzione delle sezioni di blocco (tratte in cui è suddivisa la linea in modo che un treno non possa impegnarne una se non è stata liberata dal precedente) e il conseguente allungamento delle stesse. A parere di chi scrive una scelta simile, ancorché suffragata da onnipresenti necessità di razionalizzazione (*rectius*: contrazione) della spesa, può comportare in futuro effettivi problemi di saturazione e, quindi, di

La direttiva in trattazione, oltre a prevedere obblighi di pubblicità (così come avviene per l'assegnazione delle licenze) in merito alle procedure seguite, che devono essere comunicate alla Commissione, regolamenta gli ulteriori requisiti necessari ai fini della richiesta di assegnazione di tracce ferroviarie. In particolare, non è sufficiente il possesso della mera licenza ma occorre un certificato di sicurezza, all'uopo previsto; esso concerne il materiale rotabile, in personale e l'organizzazione dell'impresa e garantisce che tali aspetti siano conformi alle previsioni in merito.

E' opportuno dare menzione dei soggetti competenti nelle varie fasi della procedura. Il certificato di sicurezza appena citato è, di norma, rilasciato dall'organo all'uopo individuato dallo stato membro in cui si trova l'infrastruttura utilizzata. Il soggetto competente a pronunciarsi sulla richiesta di tracce ferroviarie (ovvero di utilizzo dell'infrastruttura) è quello preposto alla ripartizione dallo Stato in cui si trova la località di partenza del servizio ferroviario *de quo*. Gli Stati membri possono prevedere il deposito di garanzie cauzionali che accompagnino la richiesta, così come possono essere previste penali in caso di mancata utilizzazione di una traccia assegnata.

Il problema della circolazione dei convogli di un gestore in più Stati membri (la cosiddetta "interoperabilità") è stato, così, affrontato sotto l'aspetto normativo da parte del legislatore europeo, che ha posto

---

non completa libertà di accesso ad eventuali imprese ferroviarie nuove entranti, oltre ad essere potenzialmente causa di irregolarità nella circolazione. All'opposto, la Svizzera (a titolo di esempio, sebbene non si tratti di uno stato comunitario) soffre della saturazione di numerose tratte ferroviarie e ciò è dovuto alla circostanza che in quel paese il treno è il principale mezzo di trasporto (per motivi di orografia del territorio ma anche, più in generale, culturali; inoltre la capillarità e la frequenza del servizio sono tali da permettere effettivamente una piena mobilità senza ricorrere a mezzi privati); si rende pertanto necessaria la creazione di nuove infrastrutture, costantemente allo studio.

le condizioni minime all'apertura del mercato delle tracce ferroviarie e quindi alla cessazione di quello che, un tempo, era un tipico caso di monopolio nei singoli paesi (definito, peraltro, monopolio naturale). La Commissione ha, tuttavia, affrontato – pur senza l'emanazione di atti normativi – il problema dei limiti tecnici all'interoperabilità, suggerendo l'utilizzo di materiale di trazione politensione al fine di ridurre, quantomeno, le conseguenze di tali limiti ([76]). In dottrina è

([76]) Si veda il documento *Modern rail modern Europe – Towards an integrated European railway area*, Lussemburgo, 2008, consultabile sul sito ufficiale della Commissione. In tale documento viene sollecitato l'utilizzo di locomotori politensione che, potendo viaggiare sotto diversa catenaria, consentono l'effettuazione di servizi transfrontalieri sia passeggeri sia merci e, qualora intervengano accordi bilaterali fra i soggetti interessati, permettono anche di evitare il cambio del personale di macchina alla frontiera. I mezzi politensione esistono sulle reti europee da tempo e pionieri furono i convogli impiegati fra Francia, Svizzera e Germania mentre, in altri casi, si preferirono utilizzare mezzi a trazione Diesel (come nel caso di alcuni TEE, già citato). In Italia fra i mezzi politensione si segnalano alcune unità del gruppo E 402 B (che possono operare sulla rete francese), e le locomotive E 412, nate per il servizio merci sulla linea del Brennero. Le locomotive politensione hanno infatti conosciuto un particolare utilizzo soprattutto ai fini del trasporto merci e attualmente è possibile vedere, sulla rete italiana, un parco di mezzi di trazione particolarmente variegato e afferente a imprese ferroviarie di tutta Europa. Un modello che ha – in questi anni – particolare diffusione è il "Taurus" prodotto dalla Siemens; è impiegato, ad esempio, dalle ferrovie austriache ÖBB e, di recente, se ne segnala l'acquisizione in due unità da parte della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (impresa ferroviaria FUC – Ferrovie Udine Cividale) che, oltre ad utilizzarle per servizi merci nel Triveneto, ha consentito l'attivazione del progetto comunitario "MI.CO.TRA." (Miglioramento Collegamenti Transfrontalieri). Tale progetto si è sostanziato nel ripristino dei collegamenti diurni Italia – Austria, attraverso il valico di Tarvisio, sul quale Trenitalia aveva sospeso ogni collegamento internazionale diurno da tempo. Il servizio, partito l'11 giugno 2012 con due coppie di treni giornalieri fra Udine e Villach (con ottime coincidenze a Villach da e per Austria, Germania, Slovenia, Polonia e numerose altre destinazioni europee), ha conosciuto immediato successo e se ne tratterà in apposita appendice. La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, dopo aver acquistato alcuni convogli per il trasporto regionale che stanno per essere immessi in servizio, ha recentemente (novembre 2012) esercitato l'opzione per l'acquisto di altri convogli

stato sottolineato come il problema dell'interoperabilità sia rilevante in relazione all'attuale lamentata crisi del trasporto ferroviario ([77]); a

---

analoghi ma con azionamento politensione, proprio nell'ottica di favorire lo sviluppo del trasporto transfrontaliero, essendo il Friuli Venezia Giulia caratterizzato dalla presenza dei confini con l'Austria e la Slovenia.

([77]) Così L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 190, che rileva peraltro "*il vantaggio competitivo che sotto tale profilo presentano, rispetto alle ferrovie, il trasporto su gomma o il trasporto aereo, che non devono affrontare ostacoli particolari causati da problemi di interoperabilità*". Si osservi che assai di recente l'interoperabilità – in riferimento, in particolare, alla circolazione di rotabili di imprese ferroviarie estere in Italia – ha subito un grosso ostacolo, di natura però differente in quanto motivato da esigenze di tutela della sicurezza nella circolazione e nell'esercizio ferroviario. Con la disposizione n. 30/2007 di RFI e, in particolare, con il decreto n. 4/2012 dell'ANSF, si è imposta la presenza sui rotabili destinati al trasporto passeggeri su ferrovie italiane della cosiddetta "lateralizzazione". Si tratta di un dispositivo che permette al solo macchinista di sbloccare le porte e verificarne, inoltre, la corretta e avvenuta chiusura tramite una spia presente in cabina di guida. L'apertura delle porte è, peraltro, distinta per lato del convoglio (da qui il nome "lateralizzazione"); per semplificare, il sistema consente l'apertura delle porte sul solo lato su cui è presente il marciapiede di stazione. Non solo, quindi, si evita il problema di porte mal funzionanti ma l'adozione della miglioria permette di evitare incidenti anche mortali occorsi in passato a causa del fatto che i passeggeri – coscientemente o per distrazione – impegnavano la porta dal lato non provvisto di marciapiede (e sul quale non di rado si trova un altro binario di corsa). Si tratta, com'è di tutta evidenza, di una disposizione commendevole; tuttavia il prevedere – dal 1° gennaio 2013 – che le vetture passeggeri in circolazione in Italia debbano essere dotate di tale apparecchiatura impedisce, di fatto, ad altre imprese ferroviarie l'utilizzo del proprio materiale rotabile se non previo adeguamento tecnologico. L'Italia, infatti, si è dotata di accorgimenti innovativi nel campo della sicurezza ma sovente non compatibili con altre tecnologie di sicurezza delle reti ferroviarie di altri Stati europei. Perciò, se appare senz'altro opportuno migliorare – dal punto di vista della sicurezza – ogni aspetto della circolazione ferroviaria e della fruizione da parte dei passeggeri, sarebbe auspicabile l'adozione di dispositivi di sicurezza uniformati a livello europeo. Si deve, infatti, evitare che i differenti impianti di sicurezza nei vari Paesi membri possano sostanziarsi in un'eventuale surrettizia barriera all'entrata e si traducano in una possibile posizione di favore per l'*incumbent*. In riferimento alla lateralizzazione, i convogli DB in esercizio fra Monaco di Baviera e Verona (con ulteriori prolungamenti), attraverso il Brennero, hanno comunque goduto di un mese di proroga alla propria circolabilità in Italia; in tal modo, si è provveduto sollecitamente e gradatamente ad attrezzare le vetture

parere di chi scrive, tuttavia, ancorché il problema effettivamente esista e sia innegabile, la storia ferroviaria europea ha dimostrato che, in modo più o meno semplice, fosse possibile quantomeno l'aggiramento dei vincoli tecnici. Il problema principale, attualmente, è garantire l'effettivo accesso all'infrastruttura alle imprese ferroviarie, nel rispetto del principio di concorrenza e, di conseguenza, alle medesime condizioni e senza discriminazione alcuna. Negli stati membri in cui ciò è avvenuto maggiormente anche la supposta "crisi del settore ferroviario" ha lasciato spazio ad un nuovo sviluppo, grazie anche a politiche locali particolarmente volte all'utilizzo del treno. Non va, peraltro, sottaciuta l'influenza del trasporto aereo "low cost" nel diverso orientamento di quote di mercato.

E' doveroso, in quest'ambito, accennare alla direttiva n. 96/48; tale documento mira all'armonizzazione delle procedure e delle regolamentazioni tecniche in materia di trasporto ferroviario transeuropeo ad alta velocità; questo perché si è ritenuto che fosse possibile iniziare il processo di armonizzazione tecnica – fondamentale ai fini dello sviluppo del trasporto ferroviario transfrontaliero – dalle tratte ad alta velocità, che all'epoca erano in

---

con i dispositivi di lateralizzazione richiesti in Italia. In merito alla lateralizzazione, oltre ai testi normativi, si veda l'esaustivo contributo di F. SOZZI – C. VITIELLO, *Un'importante novità normativa. La lateralizzazione e i suoi effetti*, ne *I Treni* n. 357, marzo 2013, p. 20-25, che tratta anche degli aspetti tecnici in maniera comprensibile ai non addetti ai lavori. Si tenga presente che la lateralizzazione ha reso immediatamente inutilizzabili numerosi rotabili proprio in Italia; alcuni hanno subito l'adeguamento, altri – seppur efficienti – sono stati condannati ad un'obsolescenza forse un po' prematura, in considerazione della carenza di materiale rotabile disponibile, specie sui servizi regionali.

costruzione o in progettazione, affinché almeno le stesse potessero nascere già con criteri di uniformità ([78]).

2.3 L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di infrastruttura: i cosiddetti tre "pacchetti ferroviari"

Preso atto delle condizioni di dissesto e di generalizzata perdita di competitività in cui si trovavano le ferrovie europee, la Commissione ha redatto nel 1996 (cinque anni dopo la direttiva "madre") un Libro Bianco" concernente le strategie che si ritenevano necessarie al fine di valorizzare l'alto potenziale che il trasporto ferroviario aveva sempre manifestato. Nel documento vengono rappresentate quelle che sono ritenute cause principali del declino e si delinea un'azione incisiva su tre punti principali: il risanamento delle ferrovie, una maggiore concorrenza sia nel trasporto ferroviario merci che passeggeri e l'armonizzazione tecnica dell'infrastruttura al fine di consentire l'interoperabilità ([79]).

2.3.1 Il primo pacchetto: un mercato più libero

Il primo insieme di atti legislativi fu emanato nel 2001 e si compose di tre direttive: la n. 2001/12 (che ha modificato la direttiva "madre"), la n. 2001/13 (che ha modificato la direttiva n. 95/18), la n.

([78]) L'armonizzazione tecnica trova una base giuridica a seguito dell'avvenuta introduzione dell'art. 155 TCE, ad opera del Trattato di Maastricht. La direttiva 23 luglio 1996 n. 96/48/CE del Consiglio ha permesso l'elaborazione delle STI (specifiche tecniche di interoperabilità) alla cui osservazione sono tenuti, in via di principio, gli stati membri.

([79]) Si veda il Libro Bianco, *Strategia per rivitalizzare le ferrovie comunitarie*, 30 luglio 1996, COM (96) 421.

2001/14 (che ha abrogato e sostituito la direttiva n. 95/19); ad esse va aggiunta anche la n. 2001/16 (relativa all'interoperabilità). Tale insieme di direttive costituisce il cosiddetto "pacchetto infrastruttura".

Le principali modifiche operate dalla direttiva n. 2001/12 ([80]) rispetto alla direttiva n. 91/440 sono le seguenti:

- viene rafforzato il principio di separazione, statuendo che le "funzioni essenziali per un equo accesso all'infrastruttura" possano essere affidate a enti che non eroghino servizi di trasporto e non si trovino, quindi, in "conflitto d'interesse" ([81]) e prevedendo con maggiore specificità l'adozione di contabilità separate;
- viene esteso l'obbligo agli stati membri di garantire l'accesso non solo ai soggetti precedentemente individuati dalla direttiva "madre" (segnatamente associazioni internazionali di imprese e imprese che effettuino trasporto combinato), bensì, per il trasporto merci, a tutte le imprese ferroviarie munite di licenza e che rispettino quanto previsto in materia di sicurezza;
- è introdotta una clausola di reciprocità, mediante la quale si stabilisce che gli stati membri accorderanno diritti di accesso più ampi alle imprese ferroviarie la cui licenza sia stata rilasciata da stati nei quali sono concessi analoghi diritti ([82]);

([80]) Direttiva 26 febbraio 2001 n. 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

([81]) Le "funzioni essenziali" sono elencate nell'Allegato II alla direttiva e concernono, in sintesi, l'adozione di decisioni relative alle licenze per le imprese ferroviarie, all'assegnazione delle tratte ferroviarie, all'imposizione dei diritti di utilizzazione nonché, infine, il controllo del rispetto degli obblighi di servizio pubblico.

([82]) Osserva ancora CARPANETO, *cit.*, p. 197, che il principio di reciprocità è una clausola generale del diritto internazionale privato; tuttavia, poiché in base

- al fine di adeguare le politiche comunitarie in materia di trasporto ferroviario e di verificarne la rispondenza agli obiettivi, viene altresì creato un sistema di monitoraggio dei dati statistici e degli indicatori relativi all'evoluzione del complesso del trasporto ferroviario europeo.

La direttiva n. 2001/13 ha invece modificato, come già accennato, il regime delle licenze. Come si evince dal considerando n. 4, lo spirito è nell'estensione del rilascio delle licenze a tutte le imprese ferroviarie, a prescindere dal tipo di trasporto svolto (nazionale/internazionale, passeggeri/merci) ([83]). Ai fini di rimuovere l'annosa questione dell'indipendenza del soggetto preposto al rilascio delle licenze, che era il *punctum dolens* della direttiva n. 95/18, l'organismo che rilascia le licenze non può essere allo stesso tempo impresa ferroviaria (non può quindi erogare servizi di trasporto) e non può essere neppure collegato ad imprese ferroviarie. La direttiva n. 2001/13 ha inoltre individuato nella Commissione l'organo competente a dirimere questioni connesse all'applicazione della normativa.

La direttiva n. 2001/14 è quella che con maggiore incisività ha innovato la materia; essa ha, infatti, abrogato la precedente direttiva n. 95/19 in materia di assegnazione della capacità dell'infrastruttura

---

all'art. 12 TCE, che vieta ogni forma di trattamento differente in base alla nazionalità, tale principio – palesemente in conflitto con il Trattato – potrà avere applicazione residuale, in casi giustificati; tuttavia è da ritenere che la direttiva inneschi un'applicazione virtuosa del principio, stimolando gli stati membri alla maggiore apertura possibile.

([83]) Si tratta della direttiva 26 febbraio 2001 n. 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Si osservi che è data facoltà agli stati membri di limitare l'accesso alla licenza a talune imprese (ad esempio quelle che operano nel settore urbano/suburbano/regionale).

ferroviaria e di riscossione dei diritti di utilizzazione ([84]). In luogo del previgente sistema, la nuova disciplina prevede in capo agli stati membri l'onere di determinare le modalità di fissazione dei diritti di utilizzo; essi possono delegare, all'uopo, il gestore dell'infrastruttura.

La direttiva in trattazione si caratterizza quindi per un nuovo regime, armonizzato, ai fini della gestione dell'infrastruttura ferroviaria e rappresenta uno sforzo effettuato dal legislatore comunitario per contemperare l'esigenza dei gestori delle infrastrutture (e quindi degli stati membri) di mantenere una certa discrezionalità nell'assegnazione delle capacità e l'interesse ad un mercato libero, ad accesso equo e privo di discriminazioni.

La disciplina fornisce i principi di riferimento in merito ma, come osservato, lo stato membro (o il gestore dell'infrastruttura, da questi delegato) provvederà a definire le modalità di elaborazione e di riscossione dei diritti di utilizzo. Fra i principi di cui dovrà tener conto si segnala la possibilità di applicare coefficienti di maggiorazione equi e non discriminatori, preso atto che il gestore deve ricuperare i costi sostenuti. Si osserva, inoltre, che i diritti di utilizzazione potranno tener conto degli effetti ambientali causati dalla circolazione dei treni; inoltre potrà essere attuato un meccanismo di compensazione dei costi ambientali di quelli connessi a incidenti o a ulteriori costi infrastrutturali, purché ne sia dimostrata la sussistenza.

Le imprese ferroviarie, per richiedere al gestore dell'infrastruttura l'utilizzo della stessa, dovrà essere in possesso di un certificato di sicurezza (dalle caratteristiche analoghe a quello precedentemente previsto) e, una volta ottenuta l'assegnazione di una

---

([84]) Direttiva 26 febbraio 2001 n. 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

determinata capacità, dovranno esercitare direttamente il servizio di trasporto. Non può, quindi, essere trasferita fra imprese la capacità assegnata e ciò per evidenti ragioni di sicurezza: è il gestore dell'infrastruttura a dover valutare la sussistenza dei requisiti acciocché un'impresa possa operare.

Il gestore dell'infrastruttura non potrà essere collegato (non solo sul piano formale ma anche su quello sostanziale) ad alcuna impresa ferroviaria ma dovrà operare con la massima trasparenza; all'uopo è previsto che esso rediga un prospetto informativo che, oltre ad indicare le caratteristiche tecniche dell'infrastruttura, illustri esaustivamente le condizioni di accesso.

In caso di dichiarazione di saturazione della rete, che si verifica quando non è possibile soddisfare interamente le richieste di assegnazione presentate, il gestore potrà assegnare le tracce secondo criteri di priorità in base alla rilevanza del servizio per la collettività ([85]).

([85]) In siffatta ipotesi viene in rilievo, a parere di chi scrive, un possibile problema di discriminazione dell'accesso alle imprese. La valutazione circa il servizio da ritenere prioritario ai fini dell'assegnazione di tracce su linee sature, infatti, può non rispondere a criteri oggettivi e può tradursi, in sostanza, nella possibilità per il gestore dell'infrastruttura di effettuare discrezionalmente la ripartizione della capacità dell'infrastruttura su linee ad intenso traffico. Si noti, ad esempio, che in Italia sono già emersi esempi perspicui: l'impresa ferroviaria tedesca Deutsche Bahn, ad esempio, nell'effettuare servizi internazionali passeggeri attraverso il valico del Brennero (dopo la soppressione di quelli diurni da parte di Trenitalia), aveva richiesto che, per le corse aventi origine e destinazione Venezia Santa Lucia, fossero concesse le fermate nelle stazioni di Vicenza, Padova e Venezia Mestre. Per un lungo periodo si è vista negare tale concessione, con la motivazione che, da un lato, la linea Verona – Venezia è satura e la traccia non poteva essere allungata con i tempi necessari per l'effettuazione di fermate ulteriori e, dall'altro, su tale linea circolano treni regionali caratterizzati da obblighi di servizio pubblico. Viene lecito domandarsi, in tale circostanza, per quale motivo i numerosi treni Frecciabianca di Trenitalia, in servizio sulla medesima tratta, non dovessero essere soggetti ai limiti

Appare importante sottolineare come la direttiva in trattazione abbia previsto anche un sistema di controllo sull'attività del gestore dell'infrastruttura; anche in questo caso, l'ente all'uopo designato dovrà essere indipendente sia dal gestore stesso dell'infrastruttura, sia dalle imprese ferroviarie.

In conclusione, appare opportuno un cenno alla direttiva n. 2001/16, ancorché non faccia parte del cosiddetto "pacchetto infrastruttura", in quanto con tale atto il legislatore comunitario ha inteso affrontare il problema dell'armonizzazione tecnica non più solo per la rete ad alta velocità (affrontato nella citata direttiva n. 96/48) ma, in generale, per i servizi ordinari. Si tratta di un settore in cui è evidente un panorama variegato, sia in riferimento alle caratteristiche del materiale rotabile utilizzato dalle imprese ferroviarie (sovente obsoleto), sia per le caratteristiche non di rado vetuste dell'infrastruttura ferroviaria. Si tratta di circostanze che postulano massicci investimenti da parte dei paesi membri e, preso atto delle difficoltà che ciò sottintende, l'adeguamento alle specifiche tecniche di interoperabilità (STI), previsto dalla direttiva, gode di deroghe particolarmente ampie ([86]).

---

medesimi, se non per essere già esistenti al momento dell'ingresso sul mercato dell'operatore DB. A tutt'oggi la questione è al vaglio degli organismi comunitari competenti. Come peraltro si osservava *supra* (cfr. nota 26) il gestore dell'infrastruttura ha la capacità di migliorare o ridurre la capacità della rete in base all'implementazione o alla soppressione di apparati tecnici; inoltre si deve rilevare che, fra i compiti previsti dalla direttiva in trattazione, l'art. 15 include lo studio delle possibilità di sviluppo dell'infrastruttura, per cui è prevista la presentazione di un piano di potenziamento.

([86]) Cfr. direttiva 19 marzo 2001 n. 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che esprime le condizioni necessarie ai fini dell'interoperabilità sulla rete europea convenzionale. In proposito si rileva che, seppur con differenze evidenti fra zone diverse, alcuni tentativi conformi all'indirizzo della direttiva vengono lentamente intrapresi. Si pensi al recente acquisto di convogli regionali

2.3.2 Il secondo pacchetto ferroviario: la sicurezza nelle ferrovie, l'ERA in Europa e l'ANSF in Italia

L'Unione europea ha considerato, fra i suoi obiettivi primari, la realizzazione di un'adeguata rete ferroviaria; preso atto della perdita di competitività del settore, nel 2002 fu emanata una Comunicazione dalla quale si evince la necessità di orientarsi verso "uno spazio ferroviario europeo integrato" ([87]).

Dal punto di vista tecnico sono state proposte, pertanto, l'estensione dell'interoperabilità e la creazione di un'agenzia per la sicurezza ferroviaria che sovrintendesse all'abbattimento dei vincoli tecnici differenti fra i vari stati membri. E' stata poi individuata la necessità di riforma della direttiva "madre", per quanto attiene al trasporto merci, prevedendo il libero accesso al mercato non più per il solo trasporto internazionale ma anche per quello all'interno di singoli stati. Il tema principale, tuttavia, di tutto il secondo "pacchetto infrastruttura" è senz'altro la sicurezza nel trasporto ferroviario ([88]).

---

per la regione autonoma Friuli Venezia Giulia: accanto alla prima fornitura ordinaria, che entrerà in funzione nel 2013, è in corso la valutazione di acquisire altri mezzi analoghi ma ad azionamento politensione, atti quindi a circolare sulle reti dei paesi confinanti con tale regione. Iniziative analoghe si sono rilevate anche per l'area fra Canton Ticino e Lombardia, nella quale sono in funzione convogli politensione e si è creata, di fatto, una macro-regione.

([87]) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "*Verso uno spazio ferroviario europeo integrato*" del 23 gennaio 2002, COM (2002) 18.

([88]) In proposito osserva efficacemente L. CARPANETO, *cit.*, p. 205, che "l'intervento del legislatore comunitario appare piuttosto tardivo", in quanto il rischio della diminuzione dei livelli di sicurezza è uno degli aspetti potenzialmente collegati all'apertura al mercato del trasporto ferroviario.

In proposito, si deve segnalare la creazione dell'Agenzia europea per la sicurezza ferroviaria, ad opera del regolamento n. 2004/881([89]). Essa è operativa dal 1° maggio 2006 e ha il compito di indirizzare i paesi membri mediante l'adozione di raccomandazioni e pareri, elaborando altresì un piano comune in merito alle tecniche più appropriate e vigilando sull'operato delle autorità dei singoli stati membri, competenti in materia di sicurezza nel trasporto ferroviario. L'Agenzia partecipa inoltre alla preparazione delle STI già citate, agendo quale organismo di diritto pubblico per l'esercizio decentrato di funzioni comunitarie.

Nel secondo "pacchetto ferroviario" si segnalano, inoltre, le direttive n. 2004/49, n. 2004/50 e n. 2004/51, sulle quali ci si soffermerà brevemente.

La direttiva n. 2004/49 ha previsto l'istituzione di due soggetti: un'autorità nazionale preposta alla sicurezza ferroviaria e il cosiddetto "investigatore incaricato", ovvero il soggetto preposto alle inchieste sugli incidenti. Come per le altre autorità già esaminate, tali organismi devono essere indipendenti dagli operatori del trasporto ferroviario, inclusi i gestori delle infrastrutture ([90]).

In Italia l'autorità competente in materia di tutela della sicurezza ferroviaria è l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF); essa deve autorizzare l'immissione in servizio del materiale rotabile e provvede sia al rilascio dei certificati di sicurezza per le imprese ferroviarie, cui si è già fatto cenno, sia al rilascio delle autorizzazioni di sicurezza, proprie dei gestori dell'infrastruttura.

([89]) Si tratta del regolamento (CE) 29 aprile 2004 n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

([90]) Direttiva 29 aprile 2004 n. 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

L'istituzione dell'ANSF è dovuta all'art. 4, d.lg. 10 agosto 2007 n. 162; l'Agenzia è operativa dal 16 giugno 2008 e ha sede a Firenze. Essa opera nel rispetto dei compiti principali succitati emettendo tre tipologie di atti: direttive, decreti e provvedimenti con impatti normativo ([91]).

Le direttive sono atti amministrativi mediante i quali l'Agenzia formula indirizzi rivolti a specifici destinatari. I decreti sono atti generali e astratti, privi di forza di legge, che forniscono indicazioni attuative di dettaglio. I provvedimenti con impatto normativo sono, infine, atti destinati alla soluzione di questioni specifiche che non richiedono l'emanazione di una direttiva ([92]).

([91]) Per un'esaustiva trattazione delle competenze dell'ANSF e del suo ruolo nel panorama del trasporto ferroviario nazionale ed europeo si vedano: E. CARGNIEL, *Sicurezza ferroviaria e prevenzione: ANSF e DGIF*, in *Dir. Trasp.* 2011, p. 797-843, che si occupa di descrivere le caratteristiche e le funzioni dell'ANSF e della Direzione generale per le investigazioni ferroviarie; R. LOBIANCO, *La sicurezza ferroviaria*, in *Compendio di diritto ferroviario*, a cura di R. LOBIANCO, Milano 2012; nell'opera vengono efficacemente esaminate le caratteristiche dell'ANSF che la rendono soggetto dalle competenze diverse di quelle che ha, nel trasporto aereo, l'ANSV (Agenzia Nazionale per la Sicurezza nel Volo).

([92]) Fra le direttive si ricordano la n. 1 del 27 giugno 2011, relativa alla circolazione dei treni sulle linee gestite da Rete Ferroviaria Italia (RFI, che è il gestore dell'infrastruttura in Italia, salvo che per le linee in concessione) dotate di Sistema di Controllo Marcia Treno e Sistema di Supporto e Condotta (rispettivamente SCMT e SSC) e la n. 1 del 23 febbraio 2010 in relazione agli adempimenti cui è tenuto il gestore dell'infrastruttura (RFI) in materia di sicurezza ferroviaria e per le attività propedeutiche al rilascio dell'autorizzazione di sicurezza. Fra i decreti, il n. 5 del 31 marzo 2011 mediante il quale l'ANSF prevede la tariffazione delle autorizzazioni alla messa in servizio dei rotabili, correlando gli importi tariffati agli oneri sostenuti nel procedimento corrispondente. Di fondamentale importanza è poi il decreto n. 4 del 9 agosto 2012, concernente l'emanazione delle "Attribuzioni in materia di sicurezza della circolazione ferroviaria", del "Regolamento per la circolazione ferroviaria" e delle "Norme per la qualificazione del personale impiegato in attività di sicurezza della circolazione ferroviaria". Un esempio di provvedimento, dal quale si comprende

Come accennato, fra i compiti principali dell'ANSF particolare rilievo assume il rilascio del certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie richiedenti, in possesso dei previsti requisiti. Esso si compone in due parti: la cosiddetta parte a) attesta il possesso dei requisiti generali dell'organizzazione dell'impresa ferroviaria, il cui sistema di gestione viene considerato in tal modo valido; la cosiddetta parte b) ha rilievo meramente nazionale e concerne la sicurezza della circolazione in base alla regolamentazione interna (modalità di esercizio, caratteristiche tecniche dell'infrastruttura e regolamenti per la circolazione ecc.). Il certificato ha durata di cinque anni ed è prorogabile.

Anche l'autorizzazione di sicurezza, rilasciata a cura dell'Agenzia al gestore dell'infrastruttura, è di durata quinquennale prorogabile; tale documento attesta che il sistema di gestione del gestore è accettato e sono rispettati i requisiti concernenti la sicurezza dell'infrastruttura stessa (da ogni punto di vista: progettazione e costruzione, manutenzione e regolare funzionamento).

L'ANSF pubblica annualmente una relazione circa l'evoluzione del livello di sicurezza ferroviaria nei vari aspetti fin qui considerati, ovvero sia in riferimento all'attività relativa alle imprese ferroviarie, sia per quanto attiene l'attività relativa al gestore dell'infrastruttura. Tale relazione, oltre che all'agenzia europea (ERA) istituita dal regolamento n. 881/2004, è inviata al Ministero dei trasporti e a quello delle infrastrutture acciocché si possano pianificare gli investimenti necessari al raggiungimento degli standard di sicurezza preventivati.

---

la natura di atto relativo a specifica questione incidentale, è il numero 04487/2011 in materia all'utilizzo delle locomotive Diesel dei Gruppi D 145 e D 146 per il soccorso ai convogli in avaria.

Quale autorità creata in forza della previsione di cui alla direttiva n. 2004/49, l'ANSF – come già accennato – deve essere soggetto indipendente dalle imprese ferroviarie e dal gestore dell'infrastruttura; tale condizione non appare pienamente realizzata nel nostro paese, giacché nell'Agenzia si rinvengono membri già facenti parte del gruppo Ferrovie dello Stato e, segnatamente, del gestore dell'infrastruttura RFI. A parere di chi scrive, ciò è da considerarsi plausibile in una fase transitoria, atteso che le competenze in materia di sicurezza possono averle vieppiù coloro che vi attendevano prima dell'istituzione dell'organismo; tuttavia è da ritenere necessario che, via via, l'indipendenza sia effettiva.

In merito alla figura dell'investigatore incaricato, ovvero l'ente preposto alle indagini sugli incidenti, esso è rappresentato in Italia dalla Direzione generale per le investigazioni ferroviarie, in seno al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, istituita ai sensi dell'art. 18, d.lg. 162/2007. In proposito recente dottrina ha sottolineato le differenze rispetto a quanto è avvenuto nel trasporto aereo, per il quale l'ANSV è competente in tema di investigazioni tecniche secondo quanto previsto dal d.lg. 25 febbraio 1999, n. 66. Nel trasporto ferroviario, invece, non vi è competenza da parte dell'ANSF ad effettuare indagini sugli incidenti; l'Agenzia può solo condurre – discrezionalmente – ispezioni e indagini tecniche strumentali all'assolvimento della propria funzione istituzionale ([93]).

La direttiva 2004/49 ha abrogato le precedenti direttive n. 2001/14 e n. 95/18, nelle parti in cui esse trattavano della sicurezza nel

([93]) Così R. LOBIANCO, *op. cit.*, p. 184 ss.

trasporto ferroviario ([94]). Inoltre il legislatore comunitario ha previsto anche nell'atto in trattazione strumenti finalizzati all'armonizzazione delle norme e delle procedure in materia, introducendo alcuni parametri per la valutazione del livello di sicurezza ([95]).

E' interessante osservare come anche attraverso la disciplina della sicurezza, di siffatta guisa, si possa perseguire l'abbattimento delle barriere in entrata presenti sul mercato dei servizi ferroviari, dando ulteriore centralità al ruolo del trasporto ferroviario nell'Unione. Gli stati membri, infatti, per effetto della direttiva in disamina soffrono significativi limiti al proprio potere normativo in materia: oltre all'obbligo di pubblicità e trasparenza di cui all'art. 8, è previsto che ogni provvedimento normativo nazionale sia sottoposto al vaglio della Commissione. Ne consegue che solo i provvedimenti conformi all'indirizzo comunitario potranno essere adottati e, nel tempo, la normativa potrà realmente essere unitaria. In dottrina si è osservato che la presenza di regole difformi o non conformi al dettato comunitario potrebbe essere causa di barriere all'entrata per le imprese ferroviarie che operino secondo standard talora insufficienti: in questo senso l'azione del secondo pacchetto infrastruttura concorre all'attuazione di un mercato più libero ([96]).

Le ulteriori direttive del "secondo pacchetto" sono essenzialmente strumenti di raccordo fra la nuova normativa in

---

([94]) L. CARPANETO, *cit.*, p. 209, qualifica la direttiva in esame quale un vero e proprio "testo unico".

([95]) Si tratta dei seguenti: CST (Common Safety Targets, ovvero obiettivi comuni per la sicurezza), CSM (Common Safety Methods, ovvero tecniche comuni per la sicurezza) e CSI (Common Safety Indicators, indicatori comuni di sicurezza).

([96]) In tal senso, L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 211. L'opinione espressa dalla studiosa (la cui monografia è uno dei pochi lavori in merito alla normativa ferroviaria) appare senz'altro condivisibile.

materia di sicurezza ferroviaria con la normativa vigente, in generale, nel settore.

Al tema dell'interoperabilità è dedicata, in particolare, la direttiva n. 2004/50, che prevede il coordinamento fra la direttiva n. 96/48 (interoperabilità su linee ad alta velocità) e la direttiva n. 2001/16 (interoperabilità su linee convenzionali), anche a seguito dell'istituzione dell'ERA (Agenzia Ferroviaria Europea) ad opera del già citato regolamento n. 2004/881, in quanto tale organo è responsabile in materia di introduzione delle nuove specifiche tecniche di interoperabilità (STI) ([97]).

2.3.3 Il terzo pacchetto ferroviario

Nel 2007 la Commissione ha varato un terzo pacchetto volto a disciplinare il trasporto ferroviario. Esso è formato da atti non più incentrati su singoli aspetti del trasporto ferroviario (quali l'infrastruttura e la sicurezza) ma finalizzati al suo complessivo rilancio. Essi sono:

- la direttiva n. 2007/58, in materia di sviluppo della rete ferroviaria comunitaria (apertura al mercato dei servizi del trasporto internazionale passeggeri), ripartizione della capacità infrastrutturale e riscossione dei diritti di utilizzazione;

([97]) Cfr. direttiva 29 aprile 2004 n. 2004/CE/50 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica le citate direttive n. 96/48 e n. 2001/16. Il secondo pacchetto infrastruttura si completa con la direttiva 29 aprile 2004 n. 2004/CE/51 del Parlamento europeo e del Consiglio, che adegua i contenuti della direttiva principale alle innovazioni in materia di sicurezza.

- il regolamento n. 1370/2007, in materia di trasporto pubblico (anche su strada);
- la direttiva n. 2007/59, in materia di certificazione dei macchinisti;
- il regolamento n. 1371/2007, in tema di diritti e obblighi dei passeggeri.

L'azione del legislatore comunitario in materia di concorrenza ha esplicato i suoi effetti, riguardo al trasporto internazionale passeggeri, con la direttiva n. 2007/58. Se, infatti, le precedenti direttive erano incentrate innanzitutto sull'apertura al mercato nel trasporto merci, vengono finalmente statuiti il diritto di accesso all'infrastruttura e il diritto di fermata nelle stazioni (salita e discesa dei viaggiatori) lungo un percorso di un servizio internazionale ([98]).

E' questa un'innovazione di grande portata perché costituisce un primo, seppur parziale, esempio nell'apertura al mercato ferroviario passeggeri da parte di imprese ferroviarie internazionali; ciò avviene in un settore generalmente gravato da obblighi di servizio pubblico, la cui presenza costituisce un indubbio limite alla concorrenza. Si osservi, peraltro, che il trasporto interno (cabotaggio) non è fra gli obiettivi della direttiva n. 2007/58 ma, anzi, è escluso: il diritto di accesso all'infrastruttura e all'effettuazione di fermate è strumentale al trasporto internazionale, sicché non potrebbe essere richiesta l'effettuazione di fermate per passeggeri in traffico interno né, addirittura, l'effettuazione di convogli internazionali la cui ragion d'essere è nel posizionamento del vettore estero su un determinato mercato interno. A tali limiti, tuttavia, sopperiscono procedimenti di

([98]) Si veda la direttiva 23 ottobre 2007, n. 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica le citate direttive n. 91/440 (direttiva "madre") e n. 2001/14. Tale direttiva è stata recepita in Italia con d.lg. n. 15/2010.

liberalizzazione spontaneamente azionati dagli stati membri, mediante l'applicazione del principio di reciprocità ([99]). Si osservi, in proposito, quanto evidenziato dall'ing. Mauro Moretti, attuale amministratore delegato del gruppo Ferrovie dello Stato italiane: "*le attuazioni nazionali presentano (...) significative differenze, sia con riferimento alle effettive condizioni di accesso ai mercati liberalizzati dalla normativa UE, ma anche per quanto riguarda le scelte autonome di alcuni Paesi, che hanno esteso la liberalizzazione anche a business*

([99]) In Italia i primi servizi internazionali operati da impresa ferroviaria non italiana sono i già citati Eurocity DB (Deutsche Bahn) attraverso il valico del Brennero. Tali convogli operano dal 2010 con frequenza bioraria sulla tratta Monaco di Baviera – Verona; alcune corse sono prolungate a Venezia o Bologna (una coppia aveva origine e destinazione Milano Porta Garibaldi ma attualmente è in servizio solo fra Monaco e Verona). Ammettono passeggeri in servizio interno (ad esempio fra Verona e Bolzano); il sistema di bigliettazione si avvale del canale internet e dell'acquisto a bordo senza sovrapprezzo. E' questa una scelta che, oltre a escludere l'esigenza di una rete di vendita tradizionale a terra, permette al vettore di contrapporsi all'operatore nazionale (Trenitalia) proprio per la differente politica di emissione dei biglietti a bordo (per la quale Trenitalia prevede sovrapprezzi consistenti, variabili a seconda della normativa regionale qualora si tratti di servizi regionali). L'ingresso sul mercato di questi servizi, oltre ad aver conosciuto un indubbio successo, ha permesso il rafforzamento della macroregione che interessa la bassa Baviera e il Tirolo (di cui l'Alto Adige è geograficamente parte) e l'estensione della stessa verso la pianura padana. Se si deve osservare che la mancata concessione delle fermate intermedie fra Verona e Venezia appare, a parere di chi scrive, come una possibile discriminazione ingiustificata (per la quale è in corso una procedura apposita), appare più motivato il rifiuto di ammettere passeggeri sui convogli di invio materiale conseguenti all'esercizio della tratta Verona-Venezia. Poiché, infatti, il materiale rotabile DB sosta per il pernottamento e l'ordinaria cura a Verona, i treni a destinazione Venezia fanno ritorno a vuoto in tale impianto (essendo le tracce orarie tali per cui non è possibile l'andata e ritorno in giornata per il medesimo materiale sull'intera tratta Venezia – Monaco). Il vettore aveva richiesto che tali treni Venezia – Verona e viceversa, di invio e rientro materiale, potessero svolgere servizio passeggeri, vedendosi negare tale possibilità. Ciò appare corretto in quanto sulla tratta operano convogli gravati da obblighi di servizio pubblico e, peraltro, proprio per tale circostanza la direttiva n. 2007/58, in esame, ha limitato – per ora – l'apertura al mercato per i soli convogli in servizio internazionale.

non imposti dalle direttive comunitarie. Tale discrezionalità è stata ampiamente fatta propria dall'Italia, che è andata molto oltre il livello di liberalizzazione di gran parte degli Stati membri". L'Italia si caratterizza, quindi, per un'apertura al mercato già attuata dal 2001 e, come osservato dallo stesso Moretti, per essere il primo – e attualmente l'unico – mercato nel quale opera un nuovo operatore Alta Velocità ("Italo") ([100]).

In questa sede si rende necessario, pertanto, soffermarsi sul regolamento n. 1370/2007 (che ha sostituito il regolamento n. 1191/69, già citato), con il quale è stata introdotta una nuova disciplina in merito agli obblighi di servizio pubblico.

Il *punctum dolens* maggiore del regolamento n. 1191/69 è nel fatto che tale documento non prevedeva l'obbligo, per i trasporti terrestri, di esperire una procedura concorsuale ad evidenza pubblica per la stipula dei contratti di servizio pubblico, analogamente a quanto previsto per la navigazione marittima e aerea. Si sono, così, presto levate voci di dissenso da parte di tutte le imprese (ferroviarie e stradali) che erano state escluse dall'assegnazione diretta: celebre fu, in tal senso, la causa *Altmark* ([101]). Fu proprio a seguito di tale procedimento giudiziario che, dopo aver preso atto dell'evoluzione del sistema dei trasporti pubblici, la Commissione ha elaborato più

([100]) Cfr. M. MORETTI, *La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte*, in *Dir. Turismo* n. 4/2012, p. 66-69. Si deve, in proposito, rilevare che l'Italia è, sotto l'aspetto dell'apertura al mercato, in una posizione certamente di prim'ordine.

([101]) Causa C-280/00, *Altmark*, sentenza della Corte di giustizia CE 24 luglio 2003, concernente l'assegnazione di servizi pubblici di trasporto (autolinee) prescindendo da procedure di gara.

proposte di regolamento, fino all'emissione del regolamento n. 1370/2007 ([102]).

Con tale atto sono definite le modalità di intervento pubblico nell'assegnazione di servizi ritenuti di interesse economico generale, da fornire con maggiore capillarità e a prezzi inferiori a quelli che si determinerebbero sul mercato; in altre parole, il legislatore comunitario riconosce l'esistenza di servizi di collegamento necessari per la collettività, le cui tariffe necessitano di essere calmierate, rispetto a quelle di mercato, evitando di sconfinare in aiuti di Stato non permessi. Di tale regolamento si parlerà nel successivo paragrafo terzo.

Ritornando all'esame della direttiva 2007/58, si rappresenta che permangono significativi margini discrezionali in capo agli stati membri, che potranno optare per un'applicazione più o meno massiccia dei principi in essa contenuti. Poiché alcuni stati hanno già spontaneamente intrapreso liberalizzazioni interne, in dottrina si è osservato come la Commissione abbia verosimilmente inteso "assecondare il processo di liberalizzazione posto in atto dagli Stati"; l'intervento sulla direttiva n. 2001/14, ovvero l'affermazione del principio di apertura al mercato dei servizi di trasporto internazionale di persone è "una delle più significative applicazioni della tecnica delle deroghe cui il legislatore comunitario ricorre nel settore *de quo*, ad ulteriore dimostrazione di quanto l'intervento comunitario nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri (…) sia particolarmente delicato" ([103]).

([102]) Regolamento 23 ottobre 2007 n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai servizi pubblici di trasporto terrestre, che abroga i citati regolamenti (CEE) n. 1191/69 e n. 1107/70.

([103]) Cfr. ancora L. CARPANETO, *cit.*, p. 218-219.

Quanto alla riscossione dei diritti, la direttiva in esame conferma l'autorizzazione per gli stati membri a tal proposito, ribadendo però il principio di non discriminazione: in particolare dovrà essere applicato il medesimo onere a prescindere dal tipo di servizio (nazionale o internazionale) per l'utilizzo della medesima infrastruttura. Gli accordi di utilizzo (accordi quadro) hanno di norma durata quinquennale, tuttavia anche in questo aspetto sono previste deroghe in relazione al tipo di servizio, alla rilevanza degli investimenti o all'esistenza di rischi particolari; occorre sempre adeguata motivazione.

Nel terzo pacchetto ferrovie è inclusa la direttiva n. 2007/59 in tema di certificazione dei macchinisti ([104]). Si tratta di un atto con cui il legislatore comunitario ha inteso disciplinare aspetti direttamente organizzativi del trasporto ferroviario, non limitandosi alla sola attenzione all'apertura al mercato.

In base alla direttiva il macchinista deve essere dotato di una licenza attestante il compimento della formazione scolastica obbligatoria e il possesso di requisiti sanitari (idoneità all'impiego dal punto di vista medico). A tale licenza saranno affiancati i certificati (almeno uno) che attestano le linee sulle quali il macchinista è autorizzato a condurre convogli e, inoltre, specificano il tipo di materiale rotabile per cui è abilitato. Si tratta di una disciplina che risponde alle riscontrate difformità fra il personale di macchina dei vari paesi membri, le quali – oltre a costituire un potenziale pregiudizio alla sicurezza – rappresentano un freno al libero accesso, sulle singole reti nazionali, di imprese ferroviarie facenti capo ad altro Stato membro. La licenza, rilasciata dall'autorità preposta alla

([104]) Direttiva 23 ottobre 2007 n. 2007/CE/59 del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita in Italia con d.lg. n. 247/2010.

sicurezza (in Italia, l'ANSF) a soggetti di età non inferiore a vent'anni e detenuta dal macchinista ed è valida su tutto il territorio comunitario per un periodo di dieci anni; naturalmente sono previste visite periodiche al fine di attestare la continuità nel possesso dei requisiti ([105]).

In riferimento ai requisiti, oltre a quelli psicofisici – come accennato – ve ne sono di tipo formativo: è previsto, fra l'altro, il superamento di un esame al fine di attestare il possesso delle competenze tecniche e professionali connesse all'uopo.

A differenza della licenza, il certificato è del soggetto che ha provveduto al rilascio (impresa ferroviaria o gestore dell'infrastruttura). I macchinisti possono conseguire autorizzazioni alla condotta di ulteriori rotabili, originariamente non inclusi nel certificato; in tal caso, tale documento andrà aggiornato a cura del soggetto rilasciante.

La direttiva si fonda, in buona sostanza, sul principio del mutuo riconoscimento; l'art. 8, in particolare, prevede che accordi bilaterali consentano il riconoscimento dei certificati rilasciati da un paese terzo, in relazione a tratte transfrontaliere di servizi internazionali.

Il terzo pacchetto ferroviario include, inoltre, la fondamentale disciplina dei diritti e obblighi del passeggero con cui si completa – almeno allo stato attuale – l'intervento comunitario nel settore ferroviario. Di tale disciplina, e in particolare del regolamento n. 1371/2007, si tratterà nel successivo capitolo in tema di responsabilità del vettore e obblighi del passeggero.

([105]) E' possibile il rilascio della licenza a soggetti di età pari a diciotto anni; in tal caso, però, essa avrà validità nel solo paese di rilascio fino al raggiungimento dell'età di anni venti.

2.4 Obblighi di servizio pubblico e mercato del trasporto ferroviario passeggeri: il regolamento n. 1370/2007

Occorre ora trattare, sia pur sinteticamente, delle problematiche del trasporto ferroviario passeggeri in relazione ai servizi di trasporto pubblico locale e alle tratte con caratteristiche "di mercato".

In riferimento al trasporto pubblico locale, è noto che vi sono servizi per i quali l'interesse della collettività a fruirne prevale su logiche di mercato e di profitto. Tali servizi non verrebbero offerti dalle imprese, ferroviarie e di trasporto stradale – giacché il regolamento che ci si accinge ad esaminare riguarda il trasporto stradale e ferroviario di persone ([106]) – in quanto ritenuti non remunerativi, oppure non potrebbero essere offerti se non a livelli tariffari notevolmente superiori; eppure, nell'ottica di un diritto alla mobilità (si pensi, in particolare, al pendolarismo) ormai riconosciuto nell'Unione europea, i centri decisionali locali possono decidere che tali servizi vengano comunque erogati a determinate condizioni, provvedendo a contribuire all'effettuazione di tali servizi (*rectius*: ad acquistarli) dal soggetto aggiudicatario.

In siffatte circostanze occorre evitare, com'è evidente, che si possa valicare il confine degli aiuti di Stato, vietati dal legislatore comunitario. In tale ottica si colloca il regolamento n. 1370/2007, comunemente conosciuto come "regolamento OSP" in quanto tratta delle prestazioni caratterizzate da obblighi di servizio pubblico. Il

([106]) Gli Stati membri hanno facoltà di estendere l'applicazione del Regolamento OSP al trasporto di persone per via navigabile o in acque marine nazionali, purché ciò avvenga nel rispetto del regolamento (CEE) n. 3577/92 concernente la libera prestazione dei servizi di trasporti marittimi di cabotaggio fra Stati membri.

regolamento è entrato in vigore il 3 dicembre 2009; attualmente è in corso un complesso periodo transitorio (ad esempio l'obbligatorietà della gara ad evidenza pubblica sarà effettiva solo dal 2 dicembre 2019).

E' avvenuto che alcuni Stati membri siano comunque addivenuti ad una certa liberalizzazione pur senza alcun impulso del legislatore comunitario ([107]). Questa situazione di fatto ha rappresentato una delle motivazioni alla base delle richieste di "revisione" del precedentemente citato regolamento n. 1191/69; l'altra è da individuarsi nella celebre sentenza *Altmark* ([108]), in merito alla possibilità di assegnare servizi di linea (autolinee) prescindendo da procedure di gara. Infine, il regolamento n. 1191/69 forniva con precisione le modalità di calcolo della compensazione prevista per l'affidatario ma ometteva di disciplinare le modalità di individuazione di quest'ultimo, nonché la stipula dei contratti di servizio.

Dopo una gestazione piuttosto lunga è stato emanato il Regolamento OSP ([109]). Fra i numerosi considerando che precedono il

---

([107]) Si osservi quanto arguito da CARPANETO, *op. cit.*, p. 304: "*Grazie alla liberalizzazione 'spontaneamente' realizzata da alcuni Stati europei, il trasporto pubblico da settore inizialmente privo di concorrenza è progressivamente divenuto un settore a concorrenza 'regolata'".* Ci si riferisce all'apertura al mercato perpetrata da taluni Stati membri anche nel settore del trasporto pubblico locale, tradizionalmente privo di concorrenza.

([108]) Cfr. Corte di giustizia CE 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*, citata peraltro direttamente dal legislatore comunitario nel considerando n. 36 del Regolamento OSP. Per quanto attiene, comunque, agli aiuti di Stato al settore ferroviario, si veda la Comunicazione della Commissione "*Linee guida per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie*", (COM) 2008/C 184/07; per un commento alle Linee guida cfr. L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 311-323.

([109]) Regolamento (CE) 23 ottobre 2007 n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

testo normativo si deve segnalare il n. 17, in base al quale "*nel rispetto del principio di sussidiarietà, le autorità competenti hanno la facoltà di stabilire criteri sociali e di qualità al fine di salvaguardare e rafforzare le norme di qualità per gli obblighi di servizio pubblico*", tenendo conto di numerosi aspetti quali le condizioni di lavoro, i diritti e gli obblighi dei passeggeri, le esigenze di mobilità di determinate categorie di viaggiatori, la tutela dell'ambiente e la sicurezza del servizio e del lavoro. In tal senso è ravvisabile un nesso con il regolamento n. 1371/2007, di cui si tratterà nel successivo capitolo, che è stato emanato contestualmente al Regolamento OSP.

Degna di menzione è, nel medesimo considerando n. 17, l'attenzione rivolta agli standard qualitativi e sociali del servizio di trasporto, al fine di evitare fenomeni di *dumping sociale* all'interno dell'Unione.

Fondamentale è, comunque, il considerando n. 3 nel quale si riconosce che "*molti servizi di trasporto terrestre che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale*".

L'art. 3 individua nel contratto di servizio pubblico lo strumento mediante il quale le amministrazioni pubbliche devono assegnare i servizi ricadenti nella logica anzidetta, caratterizzati da obblighi di servizio pubblico, per i quali sia previsto un diritto di esclusiva e/o la concessione di compensazioni. Il contratto deve definire con chiarezza tali obblighi di servizio pubblico e le zone geografiche interessate; deve altresì i parametri di calcolo dell'eventuale compensazione e le caratteristiche dei diritti di esclusiva eventualmente concessi

acciocché la compensazione non sia eccessiva ([110]). Quanto ai costi, devono essere definite le modalità di ripartizione degli stessi.

Una relativa discrezionalità è concessa per quanto attiene alla durata dei contratti di servizio, che non può essere superiore a dieci anni per i servizi su gomma e a quindici anni per i servizi ferroviari e su rotaia in generale. Il termine di quindici anni si applica anche nel trasporto multimodale, purché almeno la metà del valore dei servizi sia ascrivibile al trasporto su rotaia. Quanto appena riportato subisce, tuttavia, numerose deroghe ([111]).

Nel caso in cui, a seguito dell'espletamento della gara pubblica d'appalto prevista quale strumento per individuare l'affidatario del servizio ([112]), il contratto di servizio venga stipulato con un operatore diverso dal precedente, sarà applicabile la direttiva n. 2001/23 ai fini della tutela dei lavoratori, che dovranno conseguentemente essere assorbiti dal nuovo vettore.

Inoltre, in taluni casi è possibile l'aggiudicazione diretta:

- quando l'autorità eserciti in proprio il servizio (cosiddetta auto prestazione);
- quando il contratto da stipulare è relativo a servizi o importi di entità modesta;
- quando il contratto da stipulare riguarda i servizi per ferrovia.

([110]) Cfr. art. 4, paragrafo primo. La compensazione corrisposta conosce un limite piuttosto complesso, sul quale concorrono diversi fattori: la copertura dell'effetto finanziario netto fra costi e ricavi connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, la quota di ricavi trattenuti dall'operatore e "un profitto ragionevole". Si tratta di una formulazione che, come si può desumere, concede una certa discrezionalità.

([111]) Si pensi agli investimenti rilevanti, all'apporto di beni significativi da parte dell'impresa aggiudicataria o quando i costi connessi alla natura periferica dei luoghi interessati lo giustifichino; per approfondimenti, cfr. art. 4.3 e 4.4.

([112]) Nelle modalità previste dalle direttive n. 2004/17 e n. 2004/18.

Tale ultima deroga è particolarmente rilevante con riguardo alla presente dissertazione, giacché il servizio ferroviario passeggeri risulta liberamente aggiudicabile in via diretta, subendo unicamente la limitazione della durata (al massimo dieci anni, anziché quindici come nel caso di regolare procedura di pubblica evidenza) e l'esclusione dei mezzi di trasporto su rotaia diversi dalle ferrovie, ovvero tranvie urbane, funicolari, metropolitane non classificate come ferrovie ([113]).

In merito all'affidamento *in house*, esso è ammesso in base all'art. 5, paragrafo 2; si deve osservare che nel regolamento in trattazione non si tratta di una modalità eccezionale, come si è visto per la normativa italiana (d.lg. n. 422/1997) ma come un'espressione del potere di auto-organizzazione proprio di ogni amministrazione. Non vi è gerarchia alcuna fra l'autoproduzione e l'esternalizzazione del servizio; la scelta, motivata, dell'aggiudicazione diretta mediante affidamento *in house* è possibile anche verso soggetti verso i quali l'autorità abbia un controllo analogo a quello che ha sulle proprie strutture ([114]).

([113]) La prima metropolitana d'Italia, quella di Napoli (città che ha numerosi primati nel trasporto pubblico, in merito cfr. F. OGLIARI, *Terra di primati*, otto volumi, Milano, 1976), nata nel 1925 come ferrovia a terza rotaia (la corrente elettrica di alimentazione dei convogli veniva captata mediante un pattino, posto sulle vetture, che agiva su una terza rotaia laterale; se ne può desumere la pericolosità in caso di attraversamento o caduta sui binari, eppure il sistema è tuttora in uso, seppur con caratteristiche differenti, in Gran Bretagna e sulla linea "rossa" della metropolitana milanese, con terza rotaia centrale), è una linea ferroviaria di RFI nella quale circolano convogli di tipo non solo metropolitano (fino a pochi anni fa era utilizzata dai servizi veloci fra Roma e Calabria/Sicilia in quanto la fermata a Napoli di detti convogli, che generalmente avveniva a Napoli Mergellina e Napoli piazza Garibaldi, non richiedeva l'inversione di marcia e il cambio di locomotore come nella stazione centrale, direttamente collegata peraltro a quella chiamata "piazza Garibaldi").

([114]) In merito all'affidamento *in house* secondo il regolamento n. 1370/2007 e alle problematiche connesse al controllo "analogo", fra cui quella

Quanto alla pubblicità dei contratti di servizio pubblico locale, l'art. 7 dispone la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea almeno un anno prima della procedura di gara o dell'aggiudicazione diretta, indicando l'autorità competente, il tipo di aggiudicazione previsto nonché i servizi e i territori potenzialmente interessati. Anche in questo caso, tuttavia, esistono deroghe di cui è opportuno dare cenno.

In primo luogo, la pubblicazione non è obbligatoria qualora l'aggiudicazione riguardi una fornitura inferiore a cinquantamila chilometri annui di trasporto pubblico.

Quanto ai servizi aggiudicati direttamente per ragioni di emergenza (di cui all'art. 5, paragrafo quinto), la pubblicazione con un anno di anticipo è parimenti esclusa; tuttavia entro un anno dall'aggiudicazione dovranno essere rese pubbliche informazioni sull'ente aggiudicatore, la durata del contratto, la descrizione dei servizi passeggeri oggetto del contratto, la descrizione dei parametri di compensazione finanziaria e gli obiettivi di qualità (compresi premi e penalità eventuali).

In caso di aggiudicazione diretta l'autorità competente, a richiesta di una parte interessata, dovrà trasmettere le motivazioni sottostanti tale decisione.

Da quanto esposto sinora emerge che la procedura di gara non è l'unico strumento ai fini della stipulazione di contratti di servizio pubblico ma, anzi, numerose casistiche e previsioni diverse possono aversi. La mancanza dell'obbligo di gara è dovuta all'opposizione, in

---

dell'individuazione dei casi in cui esso si verifichi, cfr. A. CABIANCA, *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"?*, in *Istituzioni del federalismo* 5/6.2010, p. 601-606.

fase di elaborazione del Regolamento OSP, della Germania e della Francia.

Si osservi, pertanto, che l'effettiva liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto passeggeri compete, in buona sostanza, alle legislazioni nazionali. Il legislatore italiano è stato, per certi versi, un precursore della normativa europea quanto all'apertura al mercato: si pensi alla cosiddetta "riforma Burlando" (costituita dai d.lg. n. 422/1997 e n. 400/1999, si veda il primo capitolo, paragrafo 1.3.3), la quale prevedeva l'unico strumento per l'affidamento di servizi pubblici dovesse essere la gara (anche se solo a partire dal 2003). La riforma rimase sostanzialmente bloccata a causa di "*un dualismo di competenze tra le regioni finanziatrici del Tpl e gli enti locali gestori delle gare e una procedura di gara aperta a troppi elementi di discrezionalità"* e in quanto l'obbligo di avvalersi della procedura di evidenza pubblica era posticipato rispetto al periodo di emanazione della riforma stessa; ma con la riforma Burlando si sarebbe ottenuta una prima concorrenza nel settore ([115]).

Il riferimento al paese che per primo ha attuato una liberalizzazione spinta, la Gran Bretagna ([116]), consente di affermare che la circostanza che in Italia le amministrazioni pubbliche si avvalgano ancora dell'affidamento diretto è una delle cause per cui i costi del settore sono fra i più elevati rispetto alla media europea.

([115]) In tal senso, A. GIURICIN, "*Trasporto pubblico locale*", in "*Indice delle liberalizzazioni 2008*", cap. 9, a cura dell'Istituto Bruno Leoni, Torino 2008, p. 120.

([116]) Fu il *Transport Act*" del 1984, ad opera del primo ministro Margaret Thatcher, lo strumento con cui si avviò una deregolamentazione dei servizi di trasporto (inizialmente su gomma) che nel giro di pochi anni fu completa, permettendo la prima liberalizzazione del trasporto pubblico in Europa, che attualmente è anche a più spinta.

Per questo motivo la previsione di affidamenti diretti, tuttora contemplata dal legislatore comunitario in conseguenza delle deroghe previste dal Regolamento OSP, è un potenziale freno alla liberalizzazione nel trasporto pubblico locale, seppur mitigato dalla previsione di standard qualitativi minimi.

Se, da un lato, è da incentivare l'apertura al mercato, non si può sottacere che in determinati servizi che, come già detto, sono ritenuti di interesse economico generale, prevale la necessità che i servizi medesimi siano effettivamente assicurati. Le vicende della Gran Bretagna, se da un lato rappresentano mirabili aperture alla concorrenza, hanno d'altra parte dimostrato numerose falle nel servizio che, non di rado, ha provocato disagi. Ciò si deve al fatto che l'intervento pubblico nel Regno Unito, per quanto attiene al trasporto pubblico locale, copre solo il cinque per cento della spesa; in Italia tale percentuale è pari al 68 per cento. Ne consegue che, se da un lato vi è il vincolo al contenimento della spesa pubblica, dall'altro si rischia il prevalere dell'interesse alla remunerazione del privato rispetto all'erogazione del servizio.

In tal senso, in definitiva, si deve ritenere che il legislatore comunitario, con il Regolamento OSP, frutto del contemperare più istanze ed interessi, abbia lasciato la discrezionalità agli Stati membri di organizzare il servizio in maniera più o meno liberalizzata e aperta al mercato, fissando nel contempo requisiti minimi (rinvenibili nel regolamento n. 1371/2007) di qualità che garantiscano, in ogni caso, il soddisfacimento dei bisogni di mobilità delle collettività individuate.

Capitolo terzo

DIRITTI E OBBLIGHI DEL VIAGGIATORE E RESPONSABILITA' DEL VETTORE

SOMMARIO — 3.1 Premessa — 3.2 Diritti e obblighi del passeggero: il regolamento n. 1371/2007 — *3.2.1 Obblighi di informazione — 3.2.2 La responsabilità del vettore — 3.2.3 Il trasporto di persone con disabilità e a mobilità ridotta — 3.2.4 Norme ulteriori e di applicazione — 3.2.5 L'aspetto sanzionatorio* — 3.3 La responsabilità del vettore ferroviario passeggeri: rapporti e armonizzazione fra normativa internazionale, normativa comunitaria, legislazione nazionale italiana — *3.3.1 La normativa di diritto uniforme in materia di trasporto ferroviario passeggeri — 3.3.2 L'armonizzazione fra la normativa comunitaria, la normativa di diritto uniforme e la normativa italiana*

3.1 Premessa

Al primo paragrafo del precedente capitolo si è osservato come, nel nostro ordinamento, il vettore ferroviario passeggeri sia stato tradizionalmente chiamato a rispondere a titolo di responsabilità extracontrattuale. Già l'evoluzione normativa interna, tuttavia, ha evidenziato profili di responsabilità contrattuale e, d'altra parte, ha anche individuato un primo nucleo di obblighi del viaggiatore (d.P.R. n. 753/1980), il cui mancato rispetto può sollevare il vettore.

Il terzo pacchetto ferroviario include, fra gli atti normativi, l'importante regolamento n. 1371/2007, in materia di diritti e obblighi del viaggiatore; esso rappresenta un ulteriore elemento di innovazione nella materia. Tale regolamento sarà esaminato di seguito; indi si tratterà della responsabilità del vettore ferroviario alla luce delle

innovazioni apportate, con un cenno allo stato attuale della giurisprudenza italiana in materia.

3.2 Diritti e obblighi del passeggero: il regolamento n. 1371/2007

Nel primo capitolo si è trattato del d.P.R. n. 753/1980, norma che specificava *prima facie* diritti e obblighi del passeggero nel trasporto per ferrovia.

Il legislatore comunitario ha inteso disciplinare compiutamente tali aspetti del trasporto ferroviario passeggeri in occasione del cosiddetto "terzo pacchetto ferroviario", mediante il regolamento n. 1371/2007 ([117]), ed è stato mosso a ciò dalla considerazione delle carenze del servizio, così come portate all'attenzione della Commissione direttamente dai cittadini dell'Unione (in particolare, reclami). I disservizi lamentati riguardavano, in sostanza:

- le carenze nell'informazione alla clientela (non solo su orari, tariffe ed emissione dei titoli di viaggio ma anche in occasione di eventi occasionali);
- ritardi e interruzioni all'esercizio;
- attrezzature per la clientela diversamente abile o a ridotta mobilità e inefficienze nella pulizia di rotabili e locali annessi all'esercizio ferroviario.

L'entrata in vigore del regolamento è stata salutata da un comunicato stampa, il quale ha dato grande enfasi ai nuovi diritti che avrebbero ottenuto i viaggiatori per ferrovia nell'Unione europea. Nell'elencare in sostanza tali diritti, è però già data menzione della circostanza che

([117]) Regolamento 23 ottobre 2007 n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

"per dare il tempo alle società ferroviarie di adeguarsi alle nuove norme (…) gli Stati membri possono chiedere una deroga all'applicazione di alcuni di tali diritti per un periodo fino a 15 anni per servizi limitati al territorio nazionale" ([118]).

3.2.1 Obblighi di informazione

Il regolamento n. 1371/2007 fornisce una risposta a tali problematiche, statuendo in primo luogo obblighi d'informazione prima, durante e dopo il viaggio (contenuti nel capo secondo). La disciplina adottata dal legislatore ricalca, a grandi linee, quella già delineatasi per il trasporto aereo.

Quanto alla stipula del contratto di trasporto, è peculiare notare come il legislatore comunitario faccia espresso rinvio alla normativa internazionale di diritto uniforme: infatti l'art. 4 rinvia all'allegato I al regolamento, che è un estratto delle regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli. Si tratta della CIV, ovvero dell'appendice A della COTIF (che è la convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999). I rapporti fra normativa comunitaria e normativa internazionaluniforme saranno esaminati *infra*.

Fra gli obblighi d'informazione ([119]) "prima del viaggio" si segnala il dovere, per l'impresa ferroviaria, di fornire informazioni

---

([118]) *I viaggiatori delle ferrovie otterranno nuovi diritti nell'Unione europea*, comunicato stampa del 3 dicembre 2009, consultabile al sito http://europa.eu/rapid/pressReleases (URL consultato il 30 luglio 2012).

([119]) Gli obblighi di informazione prima del viaggio e durante il viaggio sono elencati dettagliatamente nell'allegato II del regolamento.

alla clientela bastevoli ai fini dell'individuazione del viaggio secondo la convenienza del viaggiatore, tenuto conto del costo e del tempo; devono essere inoltre specificate le modalità di accesso al convoglio prescelto. Il titolo di viaggio, inoltre, dovrà fornire informazioni relative al prezzo pagato, all'obbligo eventuale di vidimazione dello stesso (convalida nelle apposite obliteratrici, come avviene in Italia per i servizi regionali), i termini di validità del documento e i dati dell'impresa ferroviaria che svolge il servizio acquistato.

Le informazioni che il vettore dovrà fornire "durante il viaggio" riguardano, ad esempio, la regolarità della circolazione del convoglio: il viaggiatore dovrà essere reso edotto di interruzioni, ritardi e situazioni di anormalità del servizio e in particolare sulle coincidenze, così come previsto dal combinato disposto dell'art. 8, comma secondo, e dell'allegato II, parte II.

In materia di informazioni "durante il viaggio" la Corte di giustizia dell'Unione europea si è espressa assai di recente con una pronuncia particolarmente significativa ([120]). Al diniego, da parte di un

---

([120]) Si tratta della sentenza del 22 novembre 2012, causa C-136/11, procedimento "Westbahn Management GmbH" contro "ÖBB-Infrastruktur AG". La "Westbahn" è un'impresa ferroviaria recentemente entrata nel mercato dei servizi passeggeri in Austria, precisamente sulla tratta Vienna – Salisburgo. Essa aveva richiesto al gestore dell'infrastruttura di disporre dei dati sulla circolazione ferroviaria in tempo reale, in modo da poter offrire informazioni più complete alla propria clientela circa lo stato di eventuali convogli coincidenti. Il gestore dell'infrastruttura – che peraltro appartiene al medesimo gruppo di cui è parte anche la principale impresa ferroviaria (ÖBB) – ha rifiutato tale richiesta, con la motivazione che i dati richiesti possono essere forniti solo all'impresa ferroviaria per i propri convogli. A parere del gestore dell'infrastruttura si rendeva quindi necessario che "Westbahn" concludesse un accordo con "ÖBB", in forza del quale si sarebbero potuti divulgare i dati. ÖBB ha però rifiutato ogni accordo in merito e Westbahn ha dovuto adire il giudice europeo, che ha imposto a ÖBB-Infrastruktur la comunicazione dei dati richiesti in quanto fondamentali per garantire il diritto all'informazione di cui gode il passeggero. Non può essere sottaciuto che la citata

gestore dell'infrastruttura, di fornire i dati in tempo reale sull'andamento dei treni in circolazione, afferenti a tutte le imprese ferroviarie operanti in un determinato Stato membro, la Corte ha infatti opposto il diritto, proprio del passeggero, di essere informato il più possibile. I dati in tempo reale sono di particolare importanza ai fini delle "informazioni durante il viaggio", in quanto consentono al viaggiatore di orientarsi fra le possibili coincidenze; il gestore dell'infrastruttura non può sottrarsi alla divulgazione di tali dati.

Infine, le informazioni "dopo il viaggio" concernono la chiara indicazione delle modalità di presentazione dei reclami e del ricupero di eventuali bagagli smarriti ([121]).

Un breve cenno al trasporto delle biciclette al seguito del viaggiatore: l'art. 5 prevede che le imprese ferroviarie ne consentano il trasporto se sono facili da maneggiare e se il materiale rotabile è idoneo, fermo restando che sia pregiudicato il regolare svolgimento del servizio. L'aver collocato una norma in tema di trasporto dei velocipedi all'inizio del regolamento sottolinea, a parere di chi scrive,

---

controversia riproponga il problema dell'indipendenza del gestore dell'infrastruttura da qualsivoglia impresa ferroviaria, giacché permane il dubbio circa la qualificazione della condotta di ÖBB-Infrastruktur. Un diniego alla divulgazione di informazioni in merito all'andamento della circolazione in tempo reale, con le motivazioni pretestuose addotte, può configurarsi come un tentativo di ostacolare un'impresa ferroviaria nuova entrante sul mercato? Può arguirsi che la "Westbahn", non potendo fornire per svariati mesi ai propri passeggeri le informazioni in tempo reale sulle possibili coincidenze, abbia dovuto operare in un mercato viziato da difetti nella concorrenza? Il giudice comunitario non è intervenuto in questioni evidentemente delicate (e ricadenti, peraltro, in una sfera interna allo Stato membro), potendo fondare la sua decisione sulla preminenza del diritto, per i passeggeri, ad essere informati il più possibile. E' innegabile, nondimeno, che tale decisione ripristini, di fatto, un regime più corretto anche dal punto di vista dell'accesso al mercato.

([121]) E' da ritenere che ci si riferisca ai bagagli registrati, per le tratte che li prevedono (generalmente internazionali).

l'attenzione che l'Unione riserva alla cosiddetta "mobilità dolce": l'uso della bicicletta, da sempre prerogativa di Stati membri come i Paesi Bassi, si sta diffondendo in tutti i paesi comunitari anche quale mezzo di trasporto da diporto. L'affiancamento con il treno permette un turismo differente, rispettoso dell'ambiente e più a contatto con la natura.

In quest'ottica, si deve ritenere che il legislatore comunitario abbia intercettato il favore di cui godono le due ruote, incoraggiandone l'uso e disponendo che, in linea generale, le imprese ferroviarie ne consentano il trasporto ([122]).

3.2.1 La responsabilità del vettore

Il successivo tema rilevante affrontato dal regolamento in trattazione riguarda la responsabilità del vettore (capo terzo), su cui grava l'obbligo di assicurazione già previsto ai sensi della direttiva n. 95/18 (si veda il precedente capitolo); tale obbligo è stato precisato dal regolamento n. 1371/2007 che, oltre a prevedere la necessità che l'assicurazione copra effettivamente ogni obbligo che l'impresa ferroviaria si assume ai sensi del regolamento medesimo, impone al vettore il pagamento di una somma pari ad almeno euro 21.000,00 in

---

([122]) Si pensi all'aumento delle piste ciclabili – o ciclovie – nei paesi membri; è questo un obiettivo comunitario. Proprio in Friuli Venezia Giulia si deve rilevare la riconversione del sedime della vecchia ferrovia Pontebbana Udine – Pontebba – Tarvisio (chiusa nel 2000, allorquando fu sostituita dal nuovo tracciato veloce e con lunghe tratte in galleria) in pista ciclabile attrezzata e segnalata. Si sono così create le basi per una "Ciclovia Alpe Adria" che congiunga Salisburgo con Grado attraverso le Alpi; pur incompleto, il percorso ha immediatamente incontrato notevole favore, specialmente da parte di ciclisti non italiani che giungono talvolta a bordo dei nuovi treni per il servizio transfrontaliero (progetto "MI.CO.TRA."), di cui si dirà in appendice.

caso di morte del passeggero, entro un termine di quindici giorni decorrente dall'identificazione di quest'ultimo ([123]). Il regime di responsabilità introdotto è, in ogni caso, di tipo oggettivo e, in analogia con quanto previsto per il trasporto aereo, non è previsto alcun limite risarcitorio ([124]) e non sono ammesse ipotesi di contestazione.

La disciplina della responsabilità per ritardo o in conseguenza di soppressione treni è parimenti ricalcata su quella relativa al trasporto aereo, di guisa che il vettore dovrà offrire al passeggero la possibilità di scegliere fra il rimborso integrale del biglietto, la prosecuzione del viaggio alle medesime condizioni di trasporto, anche comportando itinerari alternativi. L'impresa ferroviaria ha l'obbligo di fornire tutte le informazioni necessarie e assistere (gratuitamente) il passeggero in merito ai disagi patiti (capo quarto).

Nello specifico, si osservi come l'art. 17 preveda che il passeggero, "fermo restando il diritto al trasporto", possa chiedere un indennizzo in caso di ritardo se non ha ottenuto il rimborso del biglietto per ritardo superiore a sessanta minuti, "ragionevolmente prevedibile" alla partenza (si veda l'art. 16). Il legislatore comunitario ha stabilito l'ammontare dei risarcimenti minimi in caso di ritardo, pari al 25 per cento del prezzo del biglietto, qualora tale ritardo sia compreso fra sessanta e centodiciannove minuti, o pari al 50 per cento in caso di ritardo pari o superiore a 120 minuti ([125]). La soglia minima,

---

([123]) Cfr. art. 12 e 13.

([124]) Un'efficace trattazione circa l'istituto del limite risarcitorio è in A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008, p. 267 ss., da aggiornare con l'evoluzione in materia di trasporto aereo.

([125]) Si noti come, perlomeno nella traduzione italiana, vengano adoperati disinvoltamente i termini di "indennizzo" e "risarcimento" quali sinonimi. A parere di chi scrive, risulta evidente la natura risarcitoria delle misure citate in

al di sotto della quale non si dà luogo a risarcimento, non può essere superiore ad euro 4,00.

Si noti che nessun risarcimento è dovuto qualora il passeggero era stato informato del ritardo già prima dell'acquisto del biglietto oppure nel caso in cui, variando il servizio e/o l'itinerario, il ritardo finale sia compreso nel termine di sessanta minuti. Ciò ad ulteriore conferma del ruolo preminente che il legislatore comunitario riconosce al diritto all'informazione, di guisa che esso, una volta assolto, valga ad esimere, quantomeno parzialmente, l'impresa ferroviaria da responsabilità per ritardo.

In caso di ritardo eccedente sessanta minuti sono previsti specifici obblighi di assistenza alla clientela (art. 18). Tali obblighi ricalcano palesemente quelli previsti nel trasporto aereo e si sostanziano ad esempio nella fornitura di pasti e bevande, in proporzione dei tempi di attesa, e nella sistemazione alberghiera, qualora si renda necessario il pernottamento.

Fra gli obblighi di assistenza rientra l'organizzazione di servizi di trasporto alternativi, qualora la prosecuzione per ferrovia non fosse più possibile (ad esempio la predisposizione di autocorse sostitutive); a richiesta del viaggiatore, l'impresa ferroviaria deve certificare che il treno ha subito un determinato ritardo, che è stato soppresso o che a causato la perdita di una coincidenza.

---

quanto volte a ristorare, seppur forfettariamente, il passeggero a fronte del danno subito in conseguenza del ritardo; ciò è suffragato dalla considerazione che non è, nella pratica, agevole determinare quali danni siano effettivamente riconducibili al ritardo nel trasporto, dal momento che potrebbero anche non esservene.

3.2.3 Il trasporto ferroviario di persone con disabilità e a mobilità ridotta

Il capo quinto del regolamento è incentrato sui diritti delle persone a mobilità ridotta. L'art. 19, rubricato "diritto al trasporto", sancisce l'obbligo per l'impresa di stabilire "norme di accesso non discriminatorie applicabili al trasporto di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta"; verso tali categorie di passeggeri le imprese ferroviarie non possono in via generale opporre rifiuto alcuno al trasporto e, inoltre, non possono richiedere costi aggiuntivi.

Si osservi, peraltro, come il legislatore comunitario abbia riconosciuto un ruolo alle organizzazioni di persone a mobilità ridotta e/o con disabilità, in quanto esse devono intervenire nella predisposizione delle citate norme di accesso non discriminatorie.

Le successive norme del capo quinto specificano ulteriormente i concetti già espressi in generale. Ad esempio, per quanto attiene al dovere di fornire informazioni che grava in capo al vettore, esso riguarderà anche l'accessibilità dei servizi ferroviari e la presenza di servizi a bordo. E' inoltre previsto un maggiorato dovere di assistenza da parte del vettore, che dovrà indicare – in caso vi siano stazioni impresenziate – quali siano le più vicine in grado di fornire specifica assistenza.

La pretesa parità di trattamento verso i viaggiatori di categorie a mobilità limitata soffre, tuttavia, di quanto previsto nell'art. 24, in materia di "condizioni alle quali è fornita l'assistenza". Il passeggero a mobilità ridotta, infatti, per beneficiare dell'assistenza prevista dovrà notificare la relativa richiesta almeno quarantott'ore prima "all'impresa ferroviaria, al gestore della stazione, al venditore di

biglietti o al tour operator da cui è stato acquistato il biglietto". In assenza di tale notifica l'impresa ferroviaria e il gestore della stazione "compiono ogni sforzo ragionevole" per fornire comunque l'assistenza e permettere alla persona di viaggiare.

In un recente convegno tenutosi a Udine, in tema di trasporto delle persone diversamente abili ([126]), è emerso che un problema di tale categoria è il percepire i loro problemi in maniera accentuata dall'assenza di adeguate soluzioni; nel caso in esame, ad esempio, il dover notificare con anticipo piuttosto congruo (quarantott'ore) l'intenzione di mettersi in viaggio equivale a non poter decidere di mettersi in viaggio con la normale libertà propria di tutti i passeggeri. Pertanto, pur dovendosi rilevare che esigenze organizzative e necessità di contenimento dei costi fissi abbiano imposto la previsione di siffatta disciplina, non si può non sottacere che la normativa che dovrebbe impedire ogni discriminazione fra categorie di passeggeri ne preveda essa stessa talune, di non poco momento. Ad ogni buon conto, si osservi che le imprese ferroviarie possono intervenire anche in tempi meno impegnativi di quelli previsti dal legislatore e, nel medesimo convegno, si è potuto apprendere che la principale impresa ferroviaria passeggeri in Italia (Trenitalia) è solita venire incontro il più possibile alle richieste, anche tardive.

La difficoltà di effettiva uguaglianza dei passeggeri, purtroppo, non sono pertanto risolte e il conflitto fra diritto alla mobilità e impossibilità di prevedere costi fissi ingenti a fronte di spostamenti talvolta occasionali o saltuari persiste.

([126]) Convegno "*Trasporto e disabilità: stato dell'arte in Friuli Venezia Giulia*", a cura dell'ANMIC (Associazione Nazionale Mutilati Invalidi Civili) e Università degli studi di Udine, tenutosi il 22 ottobre 2010 a Udine.

Da ultimo, è stabilita l'assenza di limiti finanziari in caso di risarcimento per perdita o danneggiamento di apparecchiature specifiche per persone con ridotta mobilità, qualora il vettore ne fosse responsabile.

3.2.4 Norme ulteriori e di applicazione

I capi sesto e settimo concernono, fra l'altro, i reclami, la qualità del servizio e le modalità di diffusione e applicazione del regolamento medesimo.

Per quanto attiene ai reclami, il passeggero può presentare reclamo a una qualsivoglia impresa ferroviaria coinvolta, che dovrà rispondere entro un mese o differire (previa comunicazione al passeggero) la risposta entro un periodo non superiore a tre mesi, per giustificato motivo.

Quanto alla qualità, l'art. 28 stabilisce che le imprese ferroviarie, una volta definite le "norme di qualità del servizio", applichino un sistema di gestione della qualità per mantenere i livelli previsti, controllando periodicamente il rispetto delle regole e pubblicando una relazione annuale in materia.

L'art. 29 prevede l'obbligo per imprese ferroviarie, gestori delle stazioni e *tour operator* di informare i passeggeri in merito ai diritti di cui al regolamento. All'uopo, le tali soggetti possono utilizzare una sintesi delle disposizioni.

La principale impresa ferroviaria italiana, Trenitalia, ha divulgato – invero con notevole sollecitudine rispetto alla data di entrata in vigore del regolamento – un opuscolo contenente informazioni sui diritti del passeggero. Esso tratta distintamente del trasporto nazionale

(di media e lunga distanza) ed internazionale, rispetto al trasporto regionale; in apposita sezione sono descritti i risarcimenti previsti, i profili di responsabilità per morte o ferimento, le garanzie per persone a ridotta mobilità e le modalità di presentazione dei reclami. Da ultimo, un cenno è fornito circa la possibilità di accesso alla Conciliazione di Trenitalia, qualora un reclamo non abbia ottenuto risposta entro sessanta giorni o qualora la risposta non sia soddisfacente per il passeggero ([127]).

3.2.5 L'aspetto sanzionatorio

Ai sensi dell'art. 32, la competenza in materia di sanzioni per l'inosservanza di quanto disposto dal regolamento è dei singoli Stati membri, i quali entro il 3 giugno 2010 avrebbero dovuto notificare alla Commissione le disposizioni adottate in merito.

L'Italia ha predisposto uno schema di decreto legislativo recante: "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario" ([128]). Alla data odierna (dicembre 2012) tale decreto legislativo non è, tuttavia, entrato ancora in vigore, ed è rimasto, appunto, allo stadio di "schema" (con buona pace del termine previsto dal legislatore comunitario per l'emanazione della disciplina sanzionatoria).

([127]) Si tratta della pubblicazione "*Viaggiare in treno. I diritti dei passeggeri*", edita da Trenitalia (Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane), gennaio 2012.

([128]) Il testo dello schema di d.lg. è reperibile sul sito internet www.giustizia.it, consultato da ultimo il 30 luglio 2012.

Ad ogni buon conto, l'art. 3 dello schema di decreto legislativo citato prevede l'istituzione dell'organismo di controllo (di cui all'art. 30 del regolamento), individuandolo nella direzione generale per il trasporto ferroviario del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; le funzioni di tale organismo (in sostanza, la vigilanza sulla corretta applicazione del regolamento) sono svolte acquisendo informazioni dalle imprese ferroviarie, dal gestore dell'infrastruttura o "da qualsiasi altro soggetto interessato o coinvolto", potendo altresì effettuare ispezioni presso i soggetti citati.

I passeggeri possono presentare i propri reclami che saranno trasmessi alla direzione generale per il trasporto ferroviario.

Vengono poi descritte le modalità per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni, che deve avvenire tramite atto di contestazione (art. 5). Ai fini della definizione del contesto si prevede la possibilità dell'esercizio del diritto di oblazione, mediante il pagamento di una somma pari ad un sesto del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa. La determinazione dell'importo della sanzione irrogata (graduata in base a principi di effettività e proporzionalità) dovrà avvenire con riferimento alla gravità della violazione, all'eventuale reiterazione della stessa, alle eventuali azioni poste in essere per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e, da ultimo, del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati.

I capi successivi al primo descrivono la pretesa sanzionatoria corrispondente a ciascuna violazione e, poiché la norma non è in vigore ed è pertanto suscettibile di modifiche anche rilevanti, se ne darà un sommario cenno, nei punti principali.

L'inosservanza degli obblighi informativi relativi ai viaggi, ai sensi dell'art. 8 del regolamento e del relativo allegato II, parte prima, la sanzione amministrativa prevista per il venditore di biglietti (ad esempio impresa ferroviaria o *tour operator*) è compresa fra mille e cinquemila euro.

Particolare rilievo è dato all'inosservanza degli obblighi di informazione in ordine ai canali e alle modalità di vendita dei titoli di viaggio, nonché alle condizioni e ai prezzi applicati (art. 10 dello schema di d.lg.). Oltre a prevedere una sanzione pecuniaria di importo rilevante (compresa fra cinquemila e ventimila euro), è previsto il diritto di acquistare a bordo i biglietti, senza alcun sovrapprezzo "comunque denominato", qualora "anche solo temporaneamente non sia disponibile nella stazione di partenza o in prossimità della stessa alcuna modalità di vendita dei biglietti e l'acquisto riguardi un servizio ricompreso nell'ambito di un contratto di servizio pubblico" ([129]).

Per quanto attiene ai profili di responsabilità dei soggetti interessati al trasporto, è sanzionata l'inosservanza dell'obbligo di copertura assicurativa minima (sanzione pari ad euro 150.000,00; tale importo può apparire rilevante ma, a parere di chi scrive, non lo è rispetto all'effettiva gravità delle conseguenze che possono derivare dalla mancata copertura assicurativa nella misura prevista). Il legislatore ha previsto inoltre sanzioni pecuniarie in caso di mancata osservanza dell'obbligo di corrispondere il pagamento anticipato in

([129]) Così il comma quarto dell'art. 10; si osservi, tuttavia, che il successivo comma quinto prevede la possibilità per le imprese ferroviarie di non offrire la possibilità di acquisto dei biglietti a bordo del convoglio, anche per "ragionevoli ragioni commerciali", purché ne sia data motivata comunicazione all'organismo di controllo e adeguata pubblicità all'utenza (pubblicazione nelle Condizioni generali di trasporto).

caso di decesso o ferimento del passeggero (art. 13 del regolamento, vedi *supra*).

L'impianto sanzionatorio in relazione a ritardi, mancate coincidenze e soppressioni appare piuttosto singolare. Si osservi, infatti, che gli art. 14 e 15 dello schema di d.lg. non prevedono sanzioni pecuniarie da irrogare in conseguenza degli eventi citati ma, più semplicemente, a fronte dell'inosservanza dell'obbligo, in capo all'impresa ferroviaria, di rendere note ai passeggeri le disposizioni concernenti le modalità di indennizzo e di risarcimento in caso di responsabilità per tali eventi. Sono il mancato adempimento degli obblighi di indennizzo/risarcimento (secondo quanto esaminato in precedenza, cfr. art. 15, 16 e 17 del regolamento), il ritardo nella corresponsione di rimborsi e/o indennizzi, e la mancata assistenza al viaggiatore.

Lo schema di d.lg. prevede, inoltre, specifiche sanzioni in conseguenza di inadempienze in merito al trasporto di passeggeri a mobilità ridotta e in merito a obblighi in materia di sicurezza, reclami e qualità del servizio.

Nel complesso, l'iniziativa legislativa appare confacente allo scopo; non può, nondimeno, non rilevarsi una certa "indeterminatezza" della condotta sanzionabile, in riferimento a talune disposizioni. Quel che appare, però, maggiormente passibile di riprovevolezza giuridica è l'attuale stato di *vacatio legis* rispetto ad un regolamento comunitario entrato in vigore il 3 dicembre 2009, per cui l'inosservanza di quanto in esso previsto non risulta attualmente sanzionata per mancanza della disciplina sanzionatoria.

3.3 La responsabilità del vettore ferroviario passeggeri: rapporti e armonizzazione fra normativa internazionale, normativa comunitaria, legislazione nazionale italiana

3.3.1 La normativa di diritto uniforme in materia di trasporto ferroviario passeggeri

Come per le altre modalità di trasporto, anche il trasporto ferroviario ha numerose organizzazioni internazionali. La più importante è senz'altro l'OTIF (Organizzazione per il trasporto internazionale ferroviario); tale organizzazione fu istituita in occasione della prima Convenzione sul trasporto ferroviario (detta COTIF), risalente al 9 maggio 1980 (successivamente modificata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, entrato in vigore il 1° luglio 2006 a seguito della ratifica da parte del numero minimo di stati previsto (non per l'Italia, come si vedrà *infra*).

La COTIF si compone di sette capi, disciplinanti il funzionamento dell'organizzazione medesima. Le numerose appendici costituiscono, invece, un ampio corpo di normativa di diritto uniforme: si pensi alla CIV (Convenzione per il trasporto ferroviario internazionale passeggeri), alla CIM (per il trasporto merci), che sono le più importanti.

In questa sede ci si soffermerà brevemente sulla CIV, in quanto relativa al trasporto passeggeri. Il considerando n. 6 del regolamento n. 1371/2007 recita testualmente: "*Il rafforzamento dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario si dovrebbe basare sul sistema di diritto internazionale vigente*" – ovvero sulla CIV della COTIF del 9 maggio 1980, così come modificata dal protocollo del 3 giugno 1999,

i cui art. 6 ss. costituiscono l'appendice A del regolamento stesso – ampliando, nel contempo, l'ambito di applicazione del regolamento al trasporto nazionale, giacché le norme CIV si riferiscono ai trasporti internazionali.

Si deve osservare che l'Italia, ancorché firmataria del Protocollo di Vilnius già il 3 giugno 1999, non ha ad oggi ratificato la convenzione. Tuttavia è da ritenere che le norme CIV, in quanto richiamate dal legislatore comunitario e allegate al citato regolamento n. 1371/2007, per i viaggi all'interno dell'Unione europea vincolino anche l'Italia, quale Stato membro ([130]).

La CIV definisce il contratto di trasporto – con cui il trasportatore s'impegna a trasportare il viaggiatore e i suoi eventuali bagagli e veicoli nel luogo di destinazione – e le caratteristiche del titolo attestante, ovvero il biglietto di viaggio. Fra gli obblighi del viaggiatore vi è quindi l'essere in possesso del titolo di viaggio (il trasporto deve essere pagato in anticipo, salvo diverso accordo); l'insorgenza del diritto al trasporto è pertanto condizionata al possesso del titolo, in difetto del quale il vettore può adottare diverse misure (imporre il pagamento di una soprattassa, imporre la sospensione del viaggio). L'esclusione dal trasporto può essere disposta dal trasportatore anche qualora il viaggiatore disturbi in modo intollerabile gli altri passeggeri o possa recare pericolo per la sicurezza.

([130]) L'elenco degli stati che hanno ratificato il protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999 è disponibile sul sito www.otif.org; l'ultimo aggiornamento è del 19 novembre 2012 (URL consultato il 5 dicembre 2012).

Il titolo terzo della CIV tratta del trasporto di colli a mano, animali, bagagli registrati e veicoli ([131]).

La CIV riveste importanza fondamentale per quanto attiene alla disciplina in materia di responsabilità del trasportatore, contenuta nel titolo quarto.

Quanto alla responsabilità in caso di morte o ferimento, il principio è quello della responsabilità oggettiva, espresso nell'art. 26; il trasportatore è esonerato da tale responsabilità qualora l'incidente sia stato causato da circostanze estranee all'esercizio ferroviario (non evitabili dal vettore e alle cui conseguenze questi non potesse ovviare), ovvero qualora l'incidente sia dovuto a colpa del viaggiatore, ovvero ancora per il fatto del terzo (non evitabile dal vettore e alle cui conseguenze questi non potesse ovviare).

Peculiare della disciplina in trattazione è la sussistenza di un limite risarcitorio, qualora con la morte del viaggiatore vengano private del loro sostentamento "persone verso le quali egli, in virtù delle disposizioni di legge, aveva o avrebbe avuto in futuro

---

([131]) Il trasporto di bagagli registrati per ferrovia è piuttosto marginale, fermo restando che la CIV è dedicata al solo trasporto internazionale nel quale tuttavia la casistica è più frequente. Il trasporto dei veicolo al seguito del viaggiatore è invece un servizio che ha trovato diffusione crescente, soprattutto nel trasporto internazionale. In Italia il servizio aveva una buona diffusione anche per tratte nazionali, particolarmente apprezzate perché, stante l'orografia del nostro Paese e la viabilità non sempre ottimale, permetteva a determinate categorie di viaggiatori (si pensi ad esempio ad anziani) di poter disporre del proprio veicolo nella località di villeggiatura (sovente il paese d'origine) senza dover guidare per svariate centinaia di chilometri; purtroppo il servizio interno è stato drasticamente ridotto. Il servizio internazionale continua ad essere incrementato, sovente grazie ad operatori stranieri: si segnalano i servizi Italia-Germania a cura di DB Autozug e Arenaways. Le norme di riferimento sono costituite dagli art. 23-25 della CIV, che peraltro fanno rinvio parziale alla normativa in materia di bagagli.

un'obbligazione alimentare" ([132]). L'art. 30, paragrafo secondo, dispone che il risarcimento per tali casi soggiaccia al limite massimo di 175 000 unità di conto (diritti speciali di prelievo) ([133]). Tale limite trova applicazione solo qualora la legislazione interna ne preveda uno inferiore; inoltre il vettore non può beneficiarne qualora il danno sia a lui direttamente ascrivibile in quanto conseguenza di un atto o di un omissione (art. 48). Il limite risarcitorio, pertanto, non trova concreta applicazione in ordinamenti, come quello italiano, in cui esso non esiste in riferimento al trasporto passeggeri, in quanto ritenuto in contrasto con principi di carattere etico-sociale ([134]).

Quanto all'esercizio dell'azione risarcitoria, occorre prestare particolare attenzione al termine di decadenza: ai sensi dell'art. 58

([132]) Cfr. art. 27, paragrafo secondo.

([133]) Importo così elevato dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999; il limite precedentemente fissato era pari a 70 000 diritti speciali di prelievo.

([134]) In tal senso, cfr. M. CASANOVA, *Il contratto di trasporto di persone*, in M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, Milano, 2007, p. 128 ss. Si veda inoltre M. COMUZZO, *La responsabilità del vettore nel trasporto di persone*, in *Compendio di diritto ferroviario* (a cura di R. LOBIANCO), Milano, 2012, p. 109 ss., che tratta compiutamente dell'evoluzione della disciplina di riferimento. In particolare Comuzzo osserva che la formulazione dell'art. 48 CIV, nel quale è sancita la decadenza dal beneficio del limite qualora il danno sia dipeso "da un atto o da un'omissione commessa dal trasportatore, o con l'intenzione di provocare tale danno, o temerariamente e con la consapevolezza che un danno sarebbe probabilmente derivato", in apparenza prefigurante le condotte del dolo specifico o della colpa grave, corrisponde in realtà al dolo eventuale, rilevando peraltro che tale formulazione è adottata anche nella Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 sul trasporto aereo internazionale (art. 22, paragrafo 5). Tuttavia, osserva ancora l'autrice, essendo il confine fra colpa grave e dolo eventuale piuttosto labile e non essendovi perfetto corrispondente in Italia del concetto di *wilful misconduct*, è da ritenere che il vettore decada dal beneficio del limite risarcitorio per colpa grave. Si veda, inoltre, A. ANTONINI, *op. cit.*, p. 245 ss., e G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea* (diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio), volume decimo "*Trasporti e turismo*", a cura di M. RIGUZZI e A. ANTONINI, Torino, 2008, p. 416.

CIV, infatti, la facoltà di esercizio dell'azione si estingue in dodici mesi dalla data dell'incidente. E' necessario, pertanto, interrompere tale termine mediante la presentazione di un reclamo, ai sensi dell'art. 55 CIV. In ogni caso il termine indicato non opera qualora il vettore sia venuto a conoscenza, in qualsiasi modo, dell'incidente accaduto, ovvero qualora la tardiva segnalazione non sia imputabile al passeggero o all'avente diritto, ovvero ancora qualora sia provata la colpa del trasportatore.

Le azioni di responsabilità per morte o ferimento del viaggiatore si prescrivono in tre anni (art. 60 CIV); tale termine decorre dal giorno successivo a quello dell'incidente o, se del caso, dal giorno successivo al decesso del passeggero (purché non sia oltrepassato il limite di cinque anni a decorrere dal giorno successivo a quello dell'incidente). Operano gli atti interruttivi della prescrizione previsti dalla legislazione nazionale ([135]).

3.3.2 L'armonizzazione fra la normativa comunitaria, la normativa di diritto uniforme e la normativa italiana

L'evoluzione normativa del trasporto ferroviario passeggeri ha subito una decisa accelerazione per effetto dell'intervento comunitario ([136]). Provando a riassumere l'attuale situazione normativa (con

---

([135]) Il termine di prescrizione delle altre azioni originate dal contratto di trasporto (ad esempio, trasporto dei colli a mano) è pari a un anno; tale termine è nondimeno raddoppiato qualora il danno derivi da *wilful misconduct*, allo stesso modo di quanto osservato *supra*, nota n. 17. Cfr. anche A. ANTONINI, *op. cit.*, p. 227.

([136]) In merito all'allineamento del diritto comunitario al diritto uniforme, cfr. anche M. COMENALE PINTO, *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in *Diritto e storia* n. 8/2009, consultabile all'indirizzo web

riferimento all'Italia), essa appare formata da una legislazione nazionale, così come descritta nel primo capitolo, una normativa comunitaria delineatasi via via più compiutamente e una normativa di diritto internazonaluniforme ad essa preesistente ma da essa richiamata espressamente.

Si pongono, pertanto, due ordini di problemi. Il primo attiene ai rapporti fra normativa comunitaria e normativa di diritto uniforme; il secondo concerne la concreta armonizzazione del diritto comunitario con la legislazione nazionale e, in definitiva, la concreta applicazione da parte dei giudici italiani.

Le regole emanate dall'OTIF trovano la loro origine storica nella Convenzione di Berna del 14 ottobre 1890; tale convenzione era relativa al trasporto merci per ferrovia ed è stata periodicamente aggiornata, includendo anche il trasporto passeggeri, fino all'attuale Protocollo di Vilnius. L'OTIF ha inteso assurgere a organizzazione di riferimento per il trasporto ferroviario, così come lo sono l'ICAO per il trasporto aereo e l'IMO per il trasporto marittimo ([137]); a tal fine si colloca la periodica opera di revisione delle regole di diritto uniforme nonché il contributo fornito in merito al superamento delle barriere allo sviluppo dei servizi ferroviari internazionali, anche dal punto di vista tecnico.

L'OTIF rimane, ad ogni buon conto, un'organizzazione intergovernativa (cosiddetta *public law system*), di guisa che si occupi sostanzialmente di rapporti fra Stati per le finalità citate e non di

---

http://www.dirittoestoria.it/8/Contributi/Comenale-Pinto-Disciplina-trasporto-persone.htm.

([137]) In tal senso, cfr. L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 232-249; la studiosa si è particolarmente soffermata sul problema del rapporto fra OTIF e Commissione europea.

rapporti fra imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura, ad esempio.

Il regolamento comunitario n. 1371/2007 rappresenta, quindi, un momento di forte impulso all'attività normativa nel trasporto ferroviario che ingloba, in buona sostanza, la CIV, potendo dare origine a problemi di coordinamento. Carpaneto indica le due discipline (CIV e regolamento n. 1371/2007) come "complementari", osservando nondimeno una marcata espansione dell'intervento del legislatore comunitario verso attività di competenza tradizionalmente rinvenibile nell'OTIF, e allo stesso "convergenti", in quanto gradualmente l'OTIF aveva innovato i propri testi normativi proprio nella direzione poi assunta dalla Commissione europea. Si pensi, ad esempio, all'ambito di applicazione della CIV che, a seguito del Protocollo di Vilnius, è svincolato dal sistema delle "linee ferroviarie registrate", con la conseguenza che le norme convenzionali si applichino in ogni caso fra gli Stati aderenti.

Peraltro si deve rilevare che la COTIF (art. 3.2) riconosce la prevalenza del diritto comunitario, per gli stati che sono sia aderenti all'OTIF sia paesi comunitari. A parere di chi scrive ciò è da intendersi in senso sostanziale: del resto un regolamento comunitario è vincolante per gli stati membri e, attese le finalità di unificazione del diritto sostanziale e della regolamentazione di determinati settori, è da ritenere debba effettivamente prevalere sulla normativa di diritto uniforme ([138]).

([138]) L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 243, ritiene possibile anche un'altra interpretazione dell'art. 3.2, ovvero che tale norma regoli esclusivamente i rapporti tra organizzazioni internazionali e non operi sul piano del diritto sostanziale, suffragando tale assunto con la circostanza che tale disposizione non possa essere considerata norma sulle fonti. In conseguenza di ciò gli Stati membri

La questione potrebbe trovare soluzione, in ogni caso, mediante l'ingresso dell'Unione europea nell'OTIF; esso già nel 2002 era ritenuto un'iniziativa peculiare nell'ottica del miglioramento degli aspetti tecnici e giuridici la cui regolamentazione era carente ([139]) e nel 2003 la Commissione propose effettivamente l'adesione alla COTIF ([140]), ma il Consiglio non adottò la decisione.

Negli anni a seguire, come si è rilevato nel secondo capitolo, l'intervento comunitario è andato vieppiù ampliandosi; ne consegue che la Comunità ha, di fatto, acquisito una posizione relativamente consolidata cui non intende, verosimilmente, rinunciare. In proposito, infatti, si rileva che, nel corso dei negoziati per l'ingresso nell'OTIF, la Comunità ha proposto una clausola che vincola gli stati che siano contemporaneamente membri dell'Unione europea e dell'OTIF ad applicare la legislazione comunitaria (e, di conseguenza, a disapplicare le norme di diritto uniforme del c*orpus* COTIF, salvo il caso in cui un determinato settore sia privo di disciplina comunitaria). In altre parole, per mezzo di quella che è stata definita *transparency clause* ([141]), l'insieme normativo nazionaluniforme di cui all'OTIF

---

sarebbero svincolati solo dall'obbligo di concentrare la cooperazione internazionale nel settore ferroviario (al fine di dare attuazione alla politica comunitaria) ma non anche dall'obbligo di dare applicazione alla disciplina di cui al *corpus* COTIF. Tali osservazioni sono senz'altro circostanziate, di guisa che non possa ritenersi comunque superato il problema.

([139]) Cfr. Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo "*Verso uno spazio ferroviario europeo integrato*", COM (2002) 18 del 23 gennaio 2002.

([140]) Cfr. Proposta COM (2003) 696, "Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, dell'accordo di adesione della Comunità europea alla Convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999".

([141]) Cfr. il documento A 92-00/2.2008 del 7 aprile 2008 "*European Commission working document – Possible EU-OTIF cooperative approach for*

avrebbe applicazione meramente residuale; la clausola in trattazione opererebbe, quindi, come una clausola di svincolo rispetto agli impegni connessi alla sottoscrizione del trattato di diritto internazionale (cosiddetta *disconnection clause*).

La conclusione di un accordo fra Unione europea e OTIF è in ogni caso auspicabile, anche per il buon esito delle politiche comunitarie stesse, potendo la sinergia fra le due organizzazioni utilmente operare su profili giuridici e tecnici, come quello dell'interoperabilità.

Il secondo problema rilevante, dal punto di vista dell'armonizzazione, riguarda la giurisprudenza dello Stato italiano. I giudici italiani applicano la normativa comunitaria vincolante in materia di trasporto viaggiatori? In altri termini, il diritto dell'Unione europea sta realmente uniformando gli stati membri?

Innanzitutto, si osserva negli ultimi anni un cambiamento sempre più evidente nel cosiddetto diritto vivente: il valore del precedente è innegabilmente mutato, per cui il nostro ordinamento di *civil law* si sta inesorabilmente avvicinando ad un sistema di *common law*. Del resto, a parere di chi scrive, è l'orientamento comunitario a porre la giurisprudenza quasi al livello di una fonte. L'analogia fra l'ordinamento comunitario e quello italiano è, comunque, nel ruolo preminente riservato all'interpretazione del giudice.

Non è facile determinare se l'effetto di tali processi debba essere considerato positivo o negativo anche perché, quantunque si ritenga che i sistemi "misti" siano più efficienti, dal punto di vista dell'analisi economica del diritto non si può asserire con certezza che sia

---

the implementation of COTIF 1999 Appendices F and G", citato in L. CARPANETO, *op. cit.*, p. 249, nota 253.

preferibile un sistema di *common law*. Il problema che, invece, occorre porsi è rispetto agli effetti dell'emanazione della normativa comunitaria sulla giurisprudenza italiana.

In proposito, in tema di responsabilità del vettore ferroviario passeggeri l'impressione è senz'altro di un arroccamento della giurisprudenza non solo sulla normativa interna ma, in particolare, su criteri di responsabilità aquiliana e ciò anche laddove il vettore avrebbe dovuto rispondere a titolo di responsabilità contrattuale.

In realtà tali conclusioni sono viziate dalla circostanza che, stante la durata dei procedimenti giudiziari, le sentenze che vengono esaminate oggi si riferiscono in realtà ad eventi verificatisi talvolta decenni or sono, con la conseguenza che la normativa comunitaria in materia non esisteva oppure era ancora allo stato embrionale. Inoltre, attesa la complessità di norme da coordinare (di diversa fonte), diviene parimenti difficile individuare la disciplina applicabile anche *ratione temporis*.

Dal punto di vista del titolo di responsabilità, *ex contractu* o *ex lege Aquilia*, si deve sottolineare che tale distinzione non è conosciuta dalla disciplina comunitaria esaminata, di modo che l'eventuale azione extracontrattuale sia comunque assoggettata alla medesima disciplina prevista per l'azione contrattuale ([142]). Poiché nell'azione a titolo extracontrattuale l'onere probatorio grava sul passeggero, la

---

([142]) In tal senso, cfr. M. COMUZZO, *op. cit.*, p. 118. Per una trattazione sulla responsabilità del vettore di persone cfr. i principali volumi in materia di diritto dei trasporti, fra cui A. ANTONINI, *op. cit.*, M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, W. D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003; M. GRIGOLI, *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà formativa*, Bologna, 2003; S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006; S. ZUNARELLI – M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, vol. I, Padova, 2009.

scelta del legislatore comunitario si traduce in una sostanziale semplificazione degli oneri in capo all'attore, cui basterà allegare di aver subito un danno dimostrando solo la presenza del contratto di trasporto. Viene meno, in tal modo, anche l'esercizio del cumulo delle due azioni ([143]).

E' comunque possibile individuare un'evoluzione giurisprudenziale esaminando le principali pronunce della Corte di cassazione nel corso degli ultimi anni, riconoscendo una maggiore attenzione al mutato assetto normativo sovranazionale. In particolare, dopo molte pronunce in cui – a sommesso parere di chi scrive – è stata addebitata la responsabilità al vettore in casi relativamente dubbi, verosimilmente al fine di non lasciare il passeggero completamente sguernito di ristoro in conseguenza di un evento potenzialmente fuori dalle possibilità di controllo dell'amministrazione ferroviaria (il cosiddetto *act of God*), un'ultima pronuncia pone l'accento sugli obblighi del viaggiatore, il cui mancato rispetto esonera il vettore da responsabilità. Si tratta di un *revirement* piuttosto marcato, giacché in precedenza il trasportatore si era visto condannare, pur in presenza di palesi inadempienze da parte del passeggero ([144]).

([143]) In merito alla responsabilità contrattuale ed extracontrattuale e al cumulo di azioni, cfr. A. ANTONINI, *op. cit.*, p. 242 ss.; della stessa autorevole dottrina, in tema di concorso tra azione contrattuale ed extracontrattuale, cfr. A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, in *Resp. civ. prev.* 2010, 2, p. 253.

([144]) Ci si riferisce, in particolare, a Cass. civ. 27 aprile 2011, n. 9409 (con nota di G. ADILARDI, *Diligenza qualificata del gestore del trasporto ferroviario e principio di auto responsabilità dell'utente*, in *Giust. civ.* 2011, 11, p. 2603); la Suprema corte aveva esonerato il vettore da responsabilità per i danni occorsi al passeggero caduto dal convoglio per essere disceso mentre questo stava già lasciando la stazione di partenza, in quanto egli aveva contravvenuto al divieto di aprire le porte delle vetture mentre il treno è in moto. In precedente pronuncia

Si può ritenere che tale mutato orientamento possa essere un esempio dell'intenzione, da parte dell'organo giudicante, di conformarsi in linea di principio ai dettami dell'ordinamento comunitario? Verosimilmente occorre fornire risposta negativa, eppure si deve salutare con favore il cambiamento registrato che può, in ogni caso, preludere a una futura maggiore apertura verso la legislazione comunitaria che appare, in ogni caso, inevitabile.

In tal senso si deve osservare che l'applicazione dei regolamenti comunitari non è suscettibile di discrezionalità ma, pur tuttavia, gli stessi non di rado contengono previsioni che ne temperano il rigore.

Si pensi, ad esempio, al regolamento n. 1370/2007 (OSP): l'art.8, paragrafo secondo, dispone che gli Stati membri dovranno conformarsi alle modalità indicate dall'art. 5 per l'assegnazione dei contratti di servizio pubblico a decorrere dal 3 dicembre 2019, prevedendo un regime transitorio, fino a tale data, nel quale gli Stati membri godono di ampia discrezionalità sulle determinazioni da assumere per giungere all'uniformità prevista dal legislatore comunitario. Nell'esempio citato, quindi, è da ritenere che fino al 3

(Cass. civ. 24 ottobre 2007 n. 22337), invece, la Cassazione aveva riconosciuto la responsabilità dell'azienda ferroviaria a seguito della caduta di un passeggero, occorsa mentre questi cercava di salire su un convoglio le cui porte erano state già chiuse e che, pertanto, accingeva a muoversi. In tale contesto gli estensori hanno ritenuto che non fosse stata fornita la prova che l'incidente fosse avvenuto per causa non imputabile all'amministrazione ferroviaria (come previsto dall'art. 1, legge n. 754/1997, ora abrogata) e che, nello specifico, non fosse stata fornita la prova che vi fosse personale a vigilare sulla salita dei viaggiatori e a chiudere le porte, come previsto dalle disposizioni regolamentari dell'ente. In proposito si deve osservare che il d.P.R. n. 753/1980 era già in vigore all'epoca dei fatti e, pur se si appalesi, a parere di chi scrive, l'indubbio mancato rispetto degli obblighi del viaggiatore, la Suprema corte pervenne all'addebito della responsabilità in capo all'azienda.

dicembre 2019 prevarranno le norme di diritto interno in materia di contratti di servizio.

Non di rado, peraltro, la legislazione nazionale fa richiamo espresso a quella comunitaria: sempre in riferimento all'esempio citato, l'art. 61 della legge n. 99/2009 dispone che le autorità competenti alla stipulazione di contratti di servizio possano avvalersi di previsioni contenute nell'art. 5 del regolamento OSP, operando di fatto un rinvio alla disciplina comunitaria, sia pure recettizio e limitato a determinate fattispecie.

In generale si rileva che, in caso di conflitto fra norme nazionali e norme comunitarie, il giudice dovrà pervenire alla "non applicazione" della disciplina nazionale in favore di quella europea. A tale conclusione, ormai pacifica, si perviene in forza di quanto disposto dalla Corte costituzionale nella risalente ma fondamentale sentenza cosiddetta "*Granital*" ([145]).

Da quanto esposto sinora si desume, ad ogni buon conto, che la condotta degli Stati membri e, in particolare delle amministrazioni locali, è l'elemento determinante al fine dell'effettivo raggiungimento dell'uniformità applicativa del dettato comunitario. Sovente, infatti, rispetto al dato legislativo – nazionale e non – gli enti locali e le amministrazioni pubbliche interessate hanno perpetrato una condotta inerte, costringendo il legislatore a continue proroghe.

In ambito comunitario il fenomeno è solo parzialmente temperato dal rischio di procedure di infrazione e, in ogni caso, nella materia oggetto della presente trattazione si è avuto modo di notare la complessità nel recepire le istanze dei singoli Stati membri (si pensi

([145]) In tal senso si è espresso A. CABIANCA, *op. cit.*, p. 607-614; la sentenza citata è Corte cost. 8 giugno 1984 n. 170, nota come "*Granital*", in *Giur. cost.* I, 1984, p. 1098 ss.

alla lunga gestazione del terzo pacchetto ferroviario), prevedendo – come appena osservato – numerosi “cuscinetti” di discrezionalità che, inevitabilmente, minano la riuscita del disegno politico comunitario sul trasporto ferroviario.

CONCLUSIONI

Per delineare un quadro sintetico dello stato dell'arte dell'evoluzione giuridica del trasporto ferroviario di persone e, soprattutto, delle concrete conseguenze sullo sviluppo del trasporto ferroviario in Europa e in Italia, si possono considerare tre distinti fattori: l'applicazione concreta dei regolamenti comunitari e, in particolare, del regolamento n. 1371/2007; lo stato della liberalizzazione nel trasporto ferroviario passeggeri in Italia; l'intervento dell'Unione europea, il quale si esplica non solo mediante l'azione normativa ma anche, in generale, nella politica comunitaria e nelle ricadute che essa ha sul piano dei trasporti.

In ordine al primo punto, appare interessante esaminare le interrogazioni parlamentari, in particolare le interrogazioni scritte presentate alla Commissione in merito al regolamento n. 1371/2007.

In un'interrogazione del 2010, ad esempio, viene lamentato che il trasporto delle biciclette sul treno non viene sempre concesso su alcuni treni regionali francesi e che gli orari nelle stazioni di Milano e Verona non riportano i servizi passeggeri austriaci e tedeschi che valicano il Brennero, limitandosi ad indicare i treni regionali fino al confine. Il parlamentare chiede alla Commissione lumi sullo stato di disapplicazione del regolamento, ottenendo una risposta tutto sommato generica, relativa a maggiori controlli in merito al rispetto dei diritti dei passeggeri e al controllo dell'effettività e congruità delle sanzioni che saranno applicate per le inadempienze (la cui disciplina gli

Stati membri avrebbero dovuto trasmettere alla Commissione entro il 3 giugno 2010) ([146]).

L'anno seguente, in un'interrogazione viene allegato il numero crescente dei reclami da parte dei viaggiatori (principalmente per il mancato rispetto degli orari) e viene richiesto alla Commissione di conoscere, nuovamente, lo stato di applicazione del regolamento e, inoltre, le azioni poste in essere dalla stessa per informare i passeggeri circa i loro diritti in materia di rimborsi e sulle modalità di presentazione di denunce. A tal proposito la Commissione ha nuovamente ribadito il ruolo degli organismi nazionali di applicazione previsti dall'art. 30 (NEBs, ovvero *National Enforcement Bodies*), oltre a ricordare l'impegno profuso – quanto alla divulgazione dei diritti dei viaggiatori – mediante opportune campagne d'informazione e tramite la pubblicazione di opuscoli ([147]).

Appare evidente, in buona sostanza, che la Comunità addebiti agli Stati membri, per mezzo dei propri organismi di

---

([146]) Cfr. interrogazione parlamentare E-1187/2010 del 4 marzo 2010, in www.europarl.europa.eu. La Commissione "*will support National Enforcement Bodies in their activity of checking the overall compliance of the contractual terms and conditions applied by railway undertakings"*, stabilendo pertanto una collaborazione con tali organismi nazionali (previsti dall'art. 30 del regolamento) e prevedendo ulteriori azioni al persistere delle violazioni. Si ricorda, inoltre, che le misure sanzionatorie, di cui alla risposta della Commissione, non sono state a tutt'oggi varate dal nostro paese!

([147]) Cfr. interrogazione parlamentare E-005320/2011 del 30 giugno 2011, in www.europarl.europa.eu. Viene ricordato che "*the Commission plays a general role of monitoring the actions undertaken by the competent NEBs, which have poker of enforcement. Should the Commission detect a lack of action at national level, it will consider taking appropriate measures*".

applicazione, la lentezza riscontrata nell'applicazione del regolamento ([148]).

Quanto allo stato delle liberalizzazioni nel nostro paese, si osservi che il tema maggiormente irrisolto è quello dell'effettiva separazione, ovvero "*il possesso da parte dell'*incumbent *Ferrovie dello Stato Italiane sia della rete, Rete Ferroviaria Italiana, che del principale operatore ferroviario, RFI*" ([149]).

La questione era stata posta già nel 2003 dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato: in occasione di un parere formulato su richiesta della regione Lombardia, l'*antitrust* aveva rilevato l'anomalia rappresentata dalla circostanza che il gestore dell'infrastruttura e il principale gestore dei servizi fossero riconducibili al medesimo gruppo ([150]). Assai di recente è giunta la comminazione, da parte del medesimo organo e verso il Gruppo FS Italiane, di sanzioni per complessivi trecentomila euro per abuso di posizione dominante rispetto al nuovo vettore Arenaways ([151]).

([148]) Fermo restando che anche la Commissione stessa si è resa protagonista di ritardi nello svolgimento dei propri compiti: in altra interrogazione parlamentare della fine del 2011 viene lamentato che la relazione in merito alla definizione di una copertura assicurativa minima per le imprese ferroviarie non fosse stata presentata ancorché prevista entro il 3 dicembre 2010, non potendosi così conoscere i progressi compiuti in tale ambito. La Commissione intende esaminare la questione in maniera integrata con la tematica dell'affidabilità, il cui *report* è previsto per… dicembre 2012. Cfr. interrogazione parlamentare n. E-009719/2011 del 15 novembre 2011, in www.europarl.europa.eu.

([149]) Così U. ARRIGO, *Trasporto ferroviario*, in *Indice delle liberalizzazioni 2012*, Torino, 2012, p. 125-135.

([150]) Cfr. parere AS265 del 13 agosto 2003, in www.agcm.it.

([151]) Cfr. provvedimento A436 del 25 luglio 2012, in www.agcm.it. Arenaways è un'impresa ferroviaria che ha iniziato a operare sulla tratta Torino-Milano nel 2010. L'*antitrust* ha ritenuto che il Gruppo FS italiane

Il problema della mancata effettiva separazione ha causato, per l'Italia, una mancata crescita del numero di passeggeri trasportati per chilometro, che è rimasto pari a quello di quindici anni fa malgrado si sia completata la rete ad alta velocità/alta capacità Torino-Salerno; in Inghilterra tale valore si è incrementato dell'ottanta per cento dal 1995 ad oggi. L'offerta complessiva del Gruppo FS è diminuita dell'uno per cento, a fronte di un incremento di oltre il quaranta per cento dei contributi sia da parte dello Stato che delle regioni; parimenti nel trasporto regionale l'offerta è aumentata solo del due per cento, a fronte di un aumento dei contributi pari al quarantaquattro per cento ([152]).

A risolvere la questione della mancata effettiva separazione fra gestore dell'infrastruttura RFI e impresa ferroviaria Trenitalia era intervenuto il decreto legge cosiddetto "Salva Italia", il cui art. 37 ha creato l'Autorità dei trasporti; si tratta di un fatto positivo ma a distanza di molti mesi l'Autorità ancora non opera.

---

abbia ostacolato l'ingresso del nuovo operatore con una pluralità di condotte: ritardo da parte di RFI nell'assegnazione delle tracce, avvenuta ben diciotto mesi dopo la richiesta; rappresentazione non veritiera della situazione corrente da parte di Trenitalia al fine di orientare la decisione dell'Ufficio Regolazione Servizi Ferroviari in senso ad essa favorevole, negando ad Arenaways l'effettuazione di fermate intermedie in quanto avrebbero compromesso l'equilibrio dei contratti di servizio. La violazione ritenuta più grave è stata quella relativa alla condotta di Trenitalia che, peraltro, ha modulato i propri servizi in modo da sovrapporsi all'impresa nuova entrante.

([152]) Cfr. U. ARRIGO, *op. cit.*, p. 133. Nella medesima osservazione si osserva come un elemento di criticità del sistema ferroviario italiano sia il costo operativo per treno/chilometro, pari a circa 9 euro in Italia (RFI) e ad appena 5,3 euro in Svezia (Banverket) e 6,4 euro in Inghilterra (Network Rail), i due Stati più virtuosi e che hanno registrato la maggiore crescita del numero di passeggeri per chilometro.

Si noti che fra i propri compiti istituzionali vi è la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva, il che dovrebbe evitare che le gare siano vinte regolarmente dall'*incumbent*.

Quanto, infine, all'Unione europea, le proprie politiche a favore del trasporto ferroviario non si sono sostanziate solo nell'emanazione dei tre "pacchetti" ferroviari. A livello comunitario sono stati, infatti, previsti incentivi per la realizzazione di collegamenti transfrontalieri che, nell'ambito di progetti "Interreg", favorissero la mobilità fra gli Stati membri.

In Italia un servizio di trasporto ferroviario transfrontaliero ha trovato felice avvio fra il Friuli Venezia Giulia e la Carinzia, nell'ambito del progetto Interreg IV Italia-Austria 2007-2013. Esso, denominato MI.CO.TRA. (Miglioramento Collegamenti Transfrontalieri) si sostanzia nell'introduzione di due coppie di collegamenti ferroviari giornalieri fra Udine e Villach; il servizio, gestito per la parte italiana dalla società Ferrovie Udine Cividale s.r.l. (di proprietà della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, che ha curato l'aspetto progettuale insieme alla regione Karnten) e per la parte austriaca dalla società ÖBB, ha immediatamente conosciuto un buon successo su una tratta, peraltro, sulla quale i servizi transfrontalieri a cura di Trenitalia si limitano da tempo a una sola coppia di treni notturni fra Venezia e Vienna. Al progetto MI.CO.TRA. è dedicata la breve appendice al presente lavoro.

In conclusione si può affermare che pochi dubbi possono aversi sulla centralità che l'Unione europea attribuisce al trasporto ferroviario. Quanto all'Italia, una simile affermazione

non sarebbe, purtroppo, suffragata da concrete scelte di politica dei trasporti, fatta eccezione per qualche regione virtuosa.

In una recente trasmissione televisiva (*Off the Report*, andata in onda su RaiTre il 26 maggio 2013) si è trattato anche dello stato attuale dei collegamenti ferroviari internazionali da e per l'Italia, evidenziando una sensibile contrazione dell'offerta e, conseguentemente, del numero di viaggiatori trasportati. E' stato intervistato l'amministratore delegato del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, ing. Mauro Moretti; a proposito della riduzione dei servizi sulla linea Cuneo – Breil sur Roya – Nizza/Ventimiglia, egli ha sentenziato di esser convinto che tale tratta sia un ramo secco. Allo stesso modo, sollecitato in merito all'assenza di collegamenti transfrontalieri attraverso il valico di Villa Opicina (Trieste), l'ing. Moretti ha sottolineato che per lo scarso numero di viaggiatori che insisterebbero sulle relazioni interessate (verso i Paesi dell'Est Europa), converrebbe all'impresa ferroviaria pagare il taxi ai pochi passeggeri interessati. In realtà, come è stato fatto rilevare, i passeggeri non mancavano quando la tratta era coperta da servizi ferroviari. Del resto, per le Ferrovie dello Stato anche la Merano – Malles Venosta era un "ramo secco" e il suo rilancio (con enorme successo d'utenza), ad opera della Provincia autonoma di Bolzano, testimonia la necessità di indirizzi (e investimenti) opportuni da parte dei soggetti preposti.

Il *gap* che l'Italia sconta, rispetto ad altri Stati membri, è pertanto solo in parte ascrivibile alle questioni di policentrismo normativo cui si è accennato ed è frutto della mancata attuazione della liberalizzazione, per i motivi anzidetti, oltre che per carenze ormai inescusabili nella politica dei trasporti a livello nazionale.

APPENDICE

UN ESEMPIO DI INTERVENTO COMUNITARIO NEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI: IL PROGETTO MI.CO.TRA. TRA FRIULI VENEZIA GIULIA E CARINZIA

SOMMARIO — A.1 Premessa: la situazione dei servizi ferroviari transfrontalieri interessanti il Friuli Venezia Giulia negli ultimi anni — A.2 Il programma Interreg IV Italia-Austria 2007/2013 — A.3 Il progetto MI.CO.TRA. avviato dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia — A.4 Un cenno ad un'ulteriore iniziativa futura: il progetto "ADRIA A" — A.5 Conclusioni

A.1 Premessa: la situazione dei servizi ferroviari transfrontalieri interessanti il Friuli Venezia Giulia negli ultimi anni.

La mobilità transfrontaliera è uno degli obiettivi della politica comunitaria dei trasporti, in quanto permette l'effettiva realizzazione dell'Unione da un punto di vista pratico, abbattendo i confini. L'intervento comunitario in tal senso si esplica non soltanto attraverso lo strumento normativo, esaminato finora, ma anche mediante il finanziamento di servizi transfrontalieri di trasporto pubblico.

Negli ultimi anni il trasporto ferroviario internazionale ha subito una contrazione in alcuni Stati membri, mentre in altri si è rafforzato, specie nelle zone di confine, dando origine a conurbazioni fra città relativamente vicine ma separate da un confine: si pensi al caso di Venlo, nei Paesi Bassi, che è stata inclusa nella rete dei servizi ferroviari regionali facenti capo a Düsseldorf.

L'Italia, purtroppo, è fra i paesi che hanno maggiormente depauperato la rete dei servizi internazionali. Ciò è avvenuto dapprima per i treni a lunga percorrenza (si pensi ai treni diurni come il

“Michelangelo” che da Roma – e, negli ultimi anni prima della soppressione, da Rimini – raggiungeva Monaco di Baviera), poi gradualmente sono stati eliminati anche i servizi in molte aree di confine. Il Nord-est italiano poteva contare su servizi internazionali verso i paesi dell’ex Jugoslavia (ad esempio, due coppie di automotrici Trieste-Lubiana attive fino agli anni Ottanta, una coppia di *intercity* Trieste-Zagabria, fino ad arrivare alla recente soppressione del treno notturno Venezia-Budapest, che aveva vetture per Belgrado e, periodicamente per Mosca; parimenti recente è stata la soppressione del treno Maribor-Lubiana-Venezia) e verso l’Austria (soppresso alcuni anni fa l’*eurocity* “Romolus” Roma-Vienna, per alcuni anni sono stati effettuati servizi Venezia-Vienna – anche due coppie diurne al giorno – mentre attualmente rimane solo una coppia di treni notturni Venezia-Vienna).

Preliminarmente si deve osservare che i treni internazionali citati non erano affatto poco utilizzati; al contrario, sovente registravano un evidente sovraffollamento (si pensi agli *eurocity* Venezia-Vienna e al treno *euronight* Venezia-Budapest). Si è trattato di scelte aziendali del principale vettore italiano nel trasporto ferroviario di persone (Trenitalia); in qualche caso la soppressione è stata dovuta all’aumento degli oneri richiesti agli operatori esteri per far transitare i propri convogli in Italia o alla mancata presenza di dispositivi di controllo della marcia del treno, ormai ovunque indispensabili in Italia, sul materiale rotabile di imprese ferroviarie non italiane.

Qual è stata la situazione del trasporto internazionale a seguito della soppressione di quasi tutti i treni interessanti il Friuli Venezia Giulia?

Per quanto attiene ai servizi Trieste-Lubiana, la mobilità con mezzi pubblici fra queste due importanti città è quasi del tutto inesistente: vi è un paio di autocorse e, volendo, è possibile recarsi alla prima località oltre confine (Sežana, raggiungibile in taxi e con qualche sparuto servizio bus) e da lì proseguire in treno. Nessun servizio ferroviario passeggeri valica attualmente l'importante stazione confinaria di Villa Opicina; tutta la rete dell'ex Jugoslavia non è, pertanto, oggi collegata all'Italia.

Quanto alla breve tratta Gorizia Centrale – Nova Gorica, già servita da due coppie di treni "locali" (soppressi da parecchi anni) essa è attualmente servita da due servizi di autobus: la linea urbana 1 di Gorizia, il cui secondo capolinea è in territorio italiano ma di fronte alla stazione di Nova Gorica, cosiddetta "Transalpina" dal nome comune della ferrovia che vi transita, e una linea internazionale gestita in collaborazione fra l'APT di Gorizia e la AVRIGO di Nova Gorica. Il collegamento ferroviario potrebbe tuttavia essere ripristinato nell'ambito di un importante progetto, di cui si darà cenno ([153]).

Infine, con riguardo alla relazione Venezia – Vienna, dopo la soppressione è stata coperta mediante un servizio di autopullman a cura della principale impresa ferroviaria austriaca (ÖBB), tuttora esistente, il quale consta di tre o quattro coppie giornaliere di moderni autobus fra Venezia e Klagenfurt passando per Villach, località nella quale avviene il trasbordo con i treni verso le principali destinazioni austriache e, in generale, europee. Il servizio di autopullman ha incontrato subito un certo successo anche perché la relazione Venezia – Vienna è sempre stata particolarmente rilevante ai fini turistici e,

([153]) Si tratta del progetto ADRIA A, il quale prevede l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie esistenti – con piccole varianti ed eventuali nuovi raccordi – al fine di creare una rete suburbana transfrontaliera.

non essendovi altro mezzo diurno, i mezzi su gomma citati si sono ben presto riempiti.

Il Friuli Venezia Giulia è una regione particolarmente importante quale territorio frontaliero, naturale crocevia verso la cosiddetta Mitteleuropa. Nell'ambito del programma comunitario INTERREG IV Italia-Austria 2007-2013, pertanto, è stato inserito il progetto MI.CO.TRA (Miglioramento Collegamenti Transfrontalieri) che consta di due coppie di convogli Udine – Villach. Nella presente appendice si tratterà, pertanto, di tale progetto.

A.2 Il programma INTERREG IV Italia-Austria 2007/2013

Appare opportuno accennare, per sommi capi, al programma nel quale si inserisce il progetto MI.CO.TRA., che è l'INTERREG IV 2007/2013. Il motto "*sei regioni – un obiettivo*" fa riferimento alle sei regioni che insistono sul confine fra Italia e Austria e nasconde, in realtà, una pluralità di obiettivi: lo sviluppo equilibrato e sostenibile e l'integrazione fra tali regioni, il miglioramento delle relazioni economiche, la tutela dell'ambiente.

A tal fine il programma fa tesoro della precedente esperienza, maturata con il programma INTERREG III Italia-Austra 2000/2006, nell'ambito del quale furono finanziati ben duecentotredici progetti, per un importo totale di circa 77 milioni di euro. Per l'attuale programmazione sono disponibili fondi per un import ancora maggiore, circa 80 milioni di euro (provenienti dal FESR, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), destinati a finanziare i progetti approvati con una quota dell'85 per cento; il restante 15 per cento è

coperto da cofinanziamento nazionale, potendosi in tal modo arrivare talora a coprire integralmente i costi.

A sovrintendere al programma è un'autorità di gestione coadiuvata da un segretario tecnico; tali soggetti fanno capo alla Provincia Autonoma di Bolzano. In ogni regione interessata sono comunque istituite unità di coordinamento, che supportano gli interessati sia nella fase preliminare (informazioni), sia durante lo svolgimento del programma.

All'autorità di gestione compete, fra l'altro, la pubblicazione degli avvisi in merito alla possibilità di presentare progetti. In proposito, si osserva che i potenziali soggetti beneficiari sono numerosi e ricadono sia nell'ambito pubblico che in quello privato; è richiesto, quale requisito di base, che il progetto preveda la partecipazione soggetti appartenenti ad ambedue gli Stati del programma. Il numero minimo di soggetti beneficiari è pertanto pari a due, uno appartenente all'Italia e uno all'Austria.

A.3 Il progetto MI.CO.TRA. avviato dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ([154])

Il progetto in trattazione ha come *lead partner* la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Direzione Centrale infrastrutture,

---

([154]) *Si ringraziano, per la stesura del presente paragrafo, il Servizio Mobilità della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, in persona dell'arch. Enzo Volponi, nonché la società Ferrovie Udine Cividale s.r.l., e per essa l'amministratore unico ing. Corrado Lenarduzzi, la dott.ssa Sabrina Manzini e l'avv. Lombardi, per la collaborazione e la disponibilità prestate.*

mobilita, pianificazione territoriale e lavori pubblici ([155]) e come "partner del progetto" la Regione Carinzia/Ripartizione 7, Commercio e infrastruttura, la società Ferrovie Udine Cividale s.r.l. (di proprietà della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia), la società ÖBB-Personenverkehr AG/Regionalmanagement Kärnten (che è la principale impresa ferroviaria passeggeri in Austria e la società VKG Verkehrsverbund Kärnten GmbH.

Alla base dell'iniziativa progettuale vi è, in primo luogo, l'acquisizione delle competenze in materia di servizi transfrontalieri e ferroviari da parte della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia proprietaria, fra l'altro, della società Ferrovie Udine Cividale s.r.l. che è impresa ferroviaria abilitata ad operare secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria vigente (vedere *supra*, capitolo secondo).

Tali competenze hanno permesso alla Regione FVG di studiare un progetto che colmasse la grave lacuna rappresentata dall'assenza, da alcuni anni, di collegamenti ferroviari diurni fra Udine e Klagenfurt. Le due località, capoluogo geografico del Friuli, la prima e capoluogo anche amministrativo della Carinzia, la seconda, rappresentano infatti gli snodi di un ampio bacino di utenza potenziale sia nell'ambito della mobilità regionale, sia di quella turistica.

In riferimento alla mobilità regionale l'obiettivo è la messa a sistema dei servizi regionali di trasporto di persone, sia italiani sia austriaci, dell'area transfrontaliera. Quanto al flusso turistico, esso si presenta storicamente rilevante e dovuto, fra l'altro, alla presenza di accorsati comprensori sciistici e di itinerari cicloturistici di recente creazione, che hanno immediatamente conosciuto un notevole

([155]) Il *lead partner* è il beneficiario che si assume la piena responsabilità per il management e l'attuazione dell'intero progetto e che cofinanzia le sue attività progettuali con fondi FESR del Programma Interreg IV Italia-Austria.

successo. Si pensi, in merito, alla "Ciclovia Alpe Adra Radweg" (CAAR), che collega Salisburgo, in Austria, con la nota località balneare di Grado, in provincia di Gorizia, riutilizzando lungo il percorso una parte del tracciato della vecchia ferrovia "Pontebbana" Udine – Tarvisio, dismesso nel 2000 in concomitanza con l'apertura del nuovo tracciato ferroviario, che si sviluppa prevalentemente in galleria.

A prescindere da specifiche infrastrutture e località, nondimeno, si devono ricordare le caratteristiche delle due regioni interessate, Friuli Venezia Giulia e Carinzia, che sono particolarmente pregevoli dal punto di vista naturalistico e poiché vi insistono città d'arte particolarmente apprezzate. A ciò si aggiunga la presenza di insediamenti produttivi di rilievo e la circostanza che l'abolizione dei confini permette uno sviluppo delle relazioni fra le due regioni, in ogni settore.

In tale contesto geoeconomico la mancanza di collegamenti ferroviari diurni, che permettessero peraltro il raccordo con le altre località degli Stati di cui al programma, rappresentava un'anomalia evidente cui sopperivano solo parzialmente le autocorse "ÖBB-Intercitybus" operanti fra Venezia, Udine, Villach e Klagenfurt, inserite dopo la soppressione dell'ultimo treno internazionale diurno Venezia-Vienna. Il mezzo su gomma, infatti, non consente il trasporto di biciclette (in numero consistente) e soffre delle limitazioni proprie del traffico veicolare, quali criticità in periodi di punta nei mesi estivi e possibilità di condizioni meteorologiche avverse in tutte le altre stagioni. Inoltre tali autobus non svolgono funzioni di collegamento tra le località limitrofe al confine e non consentono la salita o la

discesa in località poste nel medesimo Stato, operando in regime di divieto di cabotaggio.

Si trattava di un'anomalia ancor più evidente poiché sul Friuli Venezia Giulia insiste dal 2000 un'infrastruttura ferroviaria moderna e ad alta capacità, solo parzialmente sfruttata e principalmente per il traffico merci; i servizi regionali, non particolarmente frequenti stante la bassa densità abitativa delle località attraversate, si attestano infatti nella stazione di Tarvisio Boscoverde senza attraversare il confine (come invece avviene, da tempo, sui servizi transfrontalieri regionali fra Milano e il Canton Ticino).

Oggetto principale del progetto è stato, pertanto, l'inserimento in via sperimentale di servizi ferroviari sulla tratta Udine – Villach.

Il servizio ha avuto inizio l'11 giugno 2012 con due coppie di corse effettuate con un unico convoglio che fa la spola fra le città capolinea. Esso è composto da un locomotore politensione Siemens della società Ferrovie Udine Cividale s.r.l. (FUC), acquisito recentemente in numero di due unità, e da tre vetture fornite dall'impresa ferroviaria austriaca ÖBB (due vetture passeggeri e una vettura-bagagliaio, utilizzata per il trasporto delle biciclette al seguito del viaggiatore). Il personale viaggiante è della società FUC per la tratta italiana e della società ÖBB per la tratta austriaca; non occorre cambio trazione alla stazione di confine di Tarvisio Boscoverde in quanto, come accennato, il locomotore impiegato è di tipo politensione e ha ottenuto le certificazioni per operare sulle tratte interessate (e non solo).

Gli orari della relazione sono studiati in modo da garantire ottime coincidenze dall'Italia verso l'Austria e altri Stati membri: la prima corsa, in partenza al mattino da Udine, permette a Villach la

prosecuzione verso le principali città austriache (Klagenfurt, Salisburgo, Vienna, Graz ecc.) e anche verso Monaco di Baviera e Varsavia, località raggiunte con treni diretti da Villach, coincidenti con il servizio in trattazione sia all'andata che al ritorno. Anche la corsa del pomeriggio da Udine permette la prosecuzione verso numerose località.

Per i viaggiatori provenienti dall'Austria (e, secondo quanto testé rappresentato, dal resto d'Europa) è possibile, una volta giunti a Udine, la prosecuzione verso Trieste oppure Venezia mediante i servizi (principalmente a carattere regionale) assicurati da Trenitalia, nonché verso Cividale del Friuli con i frequenti servizi cadenzati della società FUC. E' altresì possibile il collegamento con il servizio notturno Trieste – Udine – Roma, anche se nella sola direzione verso la Città eterna. Purtroppo non è stato possibile coordinare gli orari del servizio transfrontaliero anche con i treni regionali di Trenitalia, tuttavia con un po' di attesa in più è sempre possibile la prosecuzione verso Venezia o Trieste ([156]).

Il progetto si inserisce, peraltro, nell'indirizzo adottato sia a livello comunitario, sia a livello locale, di trasferire quote di mobilità dal mezzo privato a quello pubblico, specie in aree di difficile accessibilità quale è quella alpina.

Gli obiettivi, schematicamente elencati nel progetto, sono i seguenti:

([156]) Va peraltro sottolineato che la Regione Friuli Venezia Giulia ha allo studio un collegamento diretto tra Trieste e Villach via Cervignano – Udine che, inserito nel nuovo progetto di cadenzamento dei servizi ferroviari del Friuli Venezia Giulia definito all'interno del Piano Regionale del Trasporto Pubblico Locale recentemente adottato, dovrebbe ulteriormente migliorare l'attrattività del collegamento.

- acquisizione di conoscenze relative allo stato attuale del sistema della mobilità transfrontaliera nell'area di progetto;
- condivisione tra i responsabili della pianificazione e programmazione del sistema del trasporto pubblico locale di Friuli Venezia Giulia e Carinzia di soluzioni tecniche e organizzative finalizzate a far evolvere il sistema attuale della mobilità transfrontaliera;
- realizzazione di servizi ferroviari di collegamento tra Regione Friuli Venezia Giulia e il Land Carinzia;
- valorizzazione dei servizi di trasporto pubblico di persone attraverso la loro pubblicizzazione e l'attuazione di attività informative e di interlocuzione con l'utenza.

Si può constatare, pertanto, che il progetto è pienamente inserito in una logica di ampio respiro, nella quale il miglioramento del trasporto pubblico è un obiettivo e allo stesso tempo un mezzo al fine di accrescere lo sviluppo socioeconomico e la coesione dei territori viciniori. Come si può immaginare, l'area di influenza del progetto è in realtà ben più ampia delle due aree direttamente interessate; oltre alla possibilità di collegamento ferroviario con altre regioni, sono possibili interconnessioni con la rete di autobus nazionali e internazionali che effettuano fermata nelle autostazioni, segnatamente in quella di Udine che, essendo situata nelle immediate adiacenze della stazione ferroviaria, permette un agevole interscambio.

Il MI.CO.TRA. è inteso come un possibile punto di partenza: sono possibili miglioramenti ulteriori del servizio, ad esempio mediante una maggiore frequenza ed estendendo il raggio d'azione in Italia. E' allo studio, come già accennato precedentemente, la possibilità di porre il capolinea italiano a Trieste; più difficile si

presenta un eventuale prolungamento verso Venezia che, ancorché senz'altro attraente e auspicabile, andrebbe a insistere su una linea più congestionata. Il collegamento verso Venezia, in ogni caso, è da considerare nelle scelte di medio periodo perché la città lagunare garantirebbe un bacino d'utenza turistica formidabile, con possibili ricadute anche sul turismo nelle località friulane attraversate, già particolarmente apprezzate dai cicloturisti (categoria già consolidata in altri Stati europei e in costante aumento anche in Italia).

A sovrintendere al buon funzionamento delle attività previste provvedono il Comitato di coordinamento gestionale (CCG) e il Comitato di coordinamento tecnico (CCT), organizzati in forma di gruppi di lavoro a cura del *lead partner* che, come già evidenziato, è la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Sono previsti, in particolare, tre *workpackages* (successivi al primo, istitutivo di tali comitati) aventi ad oggetto l'analisi della mobilità e pianificazione dei servizi, la realizzazione dei servizi sperimentali e il monitoraggio sull'andamento degli stessi e, infine, un'attività di marketing e pubblicizzazione.

In merito alla pubblicizzazione dei servizi, è stata prevista la predisposizione di un Piano della Comunicazione che includa anche le interazioni con i diversi soggetti interessati. In proposito, poiché il ripristino di collegamenti ferroviari fra il Friuli e la Carinzia è stato accolto con favore, in particolare dai comitati dei pendolari che, in ambito regionale, oltre a farsi portavoce delle problematiche nei servizi ferroviari promuovono, per quanto possibile, il treno come mezzo ferroviario ecocompatibile, un'azione di pubblicizzazione è stata portata avanti anche da tali sodalizi in maniera spontanea.

Ad ogni buon conto, i pieghevoli divulgativi sono stati ottimamente realizzati e forniscono le principali informazioni sui punti di interesse delle località attraversate.

Dopo i primi mesi di esercizio si riscontra un andamento senz'altro positivo della frequentazione dei convogli, che nei mesi estivi hanno raggiunto picchi superiori a settemila passeggeri in un solo mese. Sono risultati lusinghieri per un servizio sperimentale e che non collega direttamente grandi capitali del turismo. Il numero di biciclette trasportate suffraga, inoltre, la convinzione che il cicloturismo sia una risorsa ulteriore su cui puntare.

E' da notare, poi, che il calo fisiologico del numero dei passeggeri, che ci si attendeva al termine della stagione estiva, è stato assai inferiore alle previsioni in quanto compensato da un aumento della mobilità pendolare, lavorativa e studentesca. I servizi MI.CO.TRA., infatti, si sono inseriti in fasce orarie talvolta completamente non coperte dai servizi regionali affidati a Trenitalia e, poiché sulle tratte interne all'Italia è ammessa la sola clientela munita di biglietto o abbonamento a tariffa regionale (Trenitalia o integrato), i treni Udine – Villach hanno riscontrato anche il favore dell'utenza locale.

Non si può non apprezzare quanto sopra perché, quantunque il miglioramento dei servizi locali non fosse fra gli obiettivi primari di un servizio transfrontaliero, un utilizzo anche a carattere regionale è senz'altro da ritenere confacente agli anzidetti obiettivi comunitari di spostamento di utenza dal mezzo privato a quello pubblico. Anche in Austria, del resto, l'implementazione dei servizi ha consentito la riapertura della fermata di Thörl-Maglern, posta fra Tarvisio

Boscoverde e Arnoldstein, che era rimasta in precedenza priva di servizi.

Si può ragionevolmente ritenere, ancorché si tratti di un'impressione "dall'esterno", che i risultati dal progetto siano stati in buona parte conseguiti. Si noti, peraltro, che le difficoltà concrete nell'attuazione del progetto sono state rilevanti, come la stipula di una convenzione per l'utilizzo delle infrastrutture austriache da parte di un vettore italiano non nazionale.

Si deve osservare, inoltre, che il servizio appare svolto senz'altro tenendo conto della normativa europea in materia di diritti e obblighi dei viaggiatori (regolamento (CE) n. 1371/2007, esaminato in precedenza). Ciò è particolarmente evidente sul piano delle informazioni fornite alla clientela: il personale della società FUC fornisce informazioni "durante il viaggio" sia in lingua italiana, sia in lingua tedesca. Viene inoltre annunciata ogni fermata, indicando anche il lato di discesa. Da ultimo, viene offerta assistenza per il carico e lo scarico delle bici, che vengono movimentate unicamente dal personale (viene rilasciata apposita contromarca al viaggiatore per il ritiro del velocipede). Anche sul versante austriaco vengono divulgate informazioni di base, anche se solo in lingua tedesca.

Quanto alla durata del progetto, il servizio sperimentale era originariamente previsto per la durata di un anno; recentemente è stato comunicato che proseguirà anche oltre, almeno per tutto il 2013. E', pertanto, da ritenere che la prossima stagione estiva possa fornire ulteriori riscontri positivi dal punto di vista del numero di viaggiatori per diporto.

Si devono comunque segnalare alcuni possibili miglioramenti del servizio. In primo luogo, la prosecuzione verso Venezia (soprattutto) e

Trieste, cui si è già fatto cenno, garantirebbe ai servizi transfrontalieri una lunga vita, atteso il bacino di utenza che quelle città generano.

Più realizzabile è il coordinamento con un'ulteriore linea secondaria austriaca, la (Villach) – Arnoldstein – Kötschach-Mauthen. Si tratta di una ferrovia con caratteristiche di montagna che risale la valle del fiume Gail (Gailtal), raggiungendo località apprezzate come Hermagor e Kötschach-Mauthen, frequentate per turismo estivo e per sport invernali (sci di fondo). Per chi proviene dall'Italia la stazione d'interscambio più vicina è Arnoldstein; è da ritenere che con piccole modifiche d'orario dei treni regionali austriaci in servizio sulla linea della valle del Gail sarebbero possibili ottime coincidenze da e per l'Italia, che permettano anche gite in giornata.

Un cenno va fatto anche al turismo ferroviario: esiste una nicchia – numericamente non certo irrilevante – di "ferramatori" che privilegiano il treno nei propri spostamenti e per i quali, anzi, non di rado è l'esistenza di un servizio ferroviario a offrire la ragione e lo spunto per un viaggio. Ad essi si affiancano, poi, i veri e propri appassionati del mondo ferroviario.

In definitiva, non si può non rilevare come la felice realizzazione del progetto MI.CO.TRA. sia il frutto di due fattori.

In primo luogo, la politica comunitaria dei trasporti ha dato centralità al servizio ferroviario, come si evince dai precedenti capitoli della presente dissertazione. Da un lato, il legislatore comunitario è intervenuto in maniera massiccia, anche in campi tradizionalmente disciplinati dal diritto uniforme o dalle legislazioni nazionali. Dall'altro, la possibilità di finanziamento di progetti, come quello succintamente testé esaminato, si sostanzia in un sostegno concreto al trasporto pubblico e permette di gettare le basi per la creazione di

macroaree transfrontaliere nelle quali, di fatto, i confini si avvertano sempre meno. Questo è avvenuto, ad esempio, fra Germania e Paesi Bassi, in un caso perspicuo più volte citato: la città olandese di Venlo è stata inserita nella rete dei servizi ferroviari cadenzati suburbani facenti capo a Düsseldorf, in Germania.

Il secondo fattore cui si deve il servizio transfrontaliero Udine – Villach è da individuarsi senz'altro nell'attività della Regione Friuli Venezia Giulia, che ha presentato e sostenuto il progetto. Gli strumenti comunitari, infatti, troppe volte non sono noti oppure non vengono opportunamente utilizzati, laddove invece potrebbero portare ad un deciso miglioramento nella politica dei trasporti, a vantaggio della collettività, quando le sole risorse nazionali e locali, costantemente depauperate, non potrebbero giungervi.

A.4 Un cenno ad un'ulteriore iniziativa futura: il progetto "ADRIA A" ([157])

Per concludere la presente disamina, appare utile dare un cenno ad un ulteriore progetto che riguarda il Friuli Venezia Giulia in quanto regione interessata da due confini.

Inserito nell'ambito della Cooperazione territoriale europea (Programma per la Cooperazione transfrontaliera Italia-Slovenia 2007/2013), il progetto ADRIA A ha la finalità di promuovere la formazione di un'area metropolitana transfrontaliera fra le città di Divača, Gorizia, Koper, Monfalcone, Nova Gorica, Sežana e Trieste,

---

([157]) *Si ringrazia il Comune di Gorizia, in persona dell'assessore all'Urbanistica avv. Guido Germano Pettarin, per la collaborazione prestata.*

affinché tali città possano integrarsi nelle aree limitrofe al di fuori del Friuli Venezia Giulia, come Ljubljana e il Veneto orientale.

Il progetto non prevede la diretta creazione di nuovi servizi ferroviari ma rappresenta la base perché ciò possa avvenire; all'uopo, infatti, sono stati predisposti otto *work packages* che, tramite indagini sull'attuale sistema della mobilità, forniscano stime della domanda di trasporto futura (multimodale) e degli effetti della realizzazione di un nuovo servizio metropolitano.

Una caratteristica che appare rilevante è il riutilizzo di infrastrutture e servizi già esistenti. Il servizio proposto, infatti, si sostanzierebbe in un doppio anello che interessi da un lato l'itinerario circolare Gorizia-Nova Gorica-Sežana-Villa Opicina-(Trieste)-Monfalcone-Gorizia, e dall'altro l'itinerario circolare Trieste-Divača-Koper-Trieste. Si tratta di tratte ferroviarie già esistenti, utilizzate esclusivamente per servizi nazionali; i valichi confinari sono attualmente interessati dal solo traffico merci. L'unica tratta da realizzare *ex novo* è la linea Trieste-Koper; inoltre si rende necessario la creazione di brevi raccordi che consentano la fruizione degli anelli evitando il regresso dei convogli in determinate stazioni.

Lo studio include indagini demoscopiche e prevede, in sostanza, la creazione di una rete integrata multimodale di trasporto pubblico, anche in considerazione di punti di interesse quali gli aeroporti di Trieste e Ljubljana e della relativa area d'influenza.

A.5 Conclusioni

L'attuale situazione di pressoché completa assenza di servizi pubblici fra il Friuli Venezia Giulia e la Slovenia deve ritenersi

un'altra anomalia da risolvere, atteso che i paesi dell'ex Jugoslavia rappresentano ormai un potenziale bacino sia turistico, sia economico-produttivo che non può essere ignorato. Si pensi che la Slovenia ha posto una parte rilevante del proprio territorio sotto tutela (Triglavski Narodni Park); in tale Paese vi sono notevoli attrattive e rinomate località termali. A meno di un'ora da Trieste vi sono le famose grotte di Postumia e, ancor più vicino al capoluogo giuliano, quelle di San Canzian (patrimonio UNESCO): è semplicemente assurdo che non sia possibile visitare tali località, così vicine all'Italia (e frequentate da un enorme numero di visitatori), senza ricorrere a mezzi privati. Collegare due bacini di utenza come quello sloveno e quello di Trieste significherebbe ampliare facilmente entrambi, aumentando le presenze e gli introiti da turismo. Peraltro il turista giunto a Trieste (in treno o in aereo) dà per scontato, vista la vicinanza, che siano possibili escursioni in giornata verso le località slovene (quantomeno le grotte citate e la capitale) ed è questo uno spunto di riflessione di non poco momento: anche l'italiano medio, quando si reca all'estero, dà per scontato che le principali località e i luoghi d'interesse siano ben collegati e non si avvedono del fatto che, purtroppo, nel nostro paese siano molte le località turistiche non servite da mezzi pubblici.

Per fare qualche esempio perspicuo nel Friuli Venezia Giulia (regione che pure ha il trasporto pubblico in maggior considerazione rispetto ad altre), si pensi che siti come Villa Manin di Passariano sono raggiungibili con i mezzi pubblici solo ricorrendo alle corse bus di studenti e pendolari, in orari scomodi e mai nei giorni festivi. Analogo discorso vale per località turistiche montane come Sauris, non raggiungibile nei giorni festivi, e persino località sciistiche.

Quanto ai servizi verso la Slovenia, si scontano tuttora situazioni di cattiva integrazione dovuti ai fatti delle due guerre mondiali; si tratta di una questione di notevole complessità, che non può però essere opposta al viaggiatore che intende visitare determinate località. Purtroppo sul versante del confine orientale non si va avanti ma addirittura indietro: i collegamenti bus fra Trieste e Koper, pur ben utilizzati, sono stati ridotti qualche anno fa, con il ritiro della società SAF dagli stessi. Non esistono praticamente collegamenti fra Cividale e Caporetto, né fra Tarvisio e Kranjska Gora (la vicinanza fra le due località sciistiche potrebbe creare un vasto comprensorio).

Quanto sopra non è giustificabile con una pretesa assenza di domanda perché al solo valutare il flusso di coloro che si recano dall'Italia verso le località slovene in auto si dovrebbe apprezzare che la domanda potenziale non è affatto scarsa; e, non da ultimo, la domanda si crea. E' compito della politica dei trasporti, infatti, individuare nuovi itinerari e nuove forme di mobilità sostenibile mediante l'implementazione di nuovi servizi.

In conclusione, il progetto MI.CO.TRA. va senz'altro nella giusta direzione: quella di favorire la mobilità, a qualsiasi titolo, in un'area ormai in via di decisa integrazione (la cosiddetta Mitteleuropa). E' da auspicare che di progetti analoghi se ne sviluppino altrettanti; all'uopo è forse opportuno che ormai gli organi competenti in materia di trasporto pubblico si coordino anche con quelli preposti al turismo, al fine di implementare le soluzioni che consentano a tutti la fruizione delle attrattive regionali, con ampie ricadute positive in ogni settore.

Utilizzare le infrastrutture già presenti è un punto di partenza per una nuova politica dei trasporti e del turismo, che tenga conto della

cosiddetta “mobilità dolce” (ad esempio, il cicloturismo). In tale ottica la paventata dismissione della ferrovia “Pedemontana” in Friuli Venezia Giulia (Gemona del Friuli – Sacile), tratta con buone potenzialità di incentivazione, rappresenta purtroppo un episodio senz’altro negativo.

In definitiva, la politica dei trasporti dovrà tenere sempre più conto di due fattori: il primo è che “la gente non viaggia sui treni che non ci sono”, ovvero che minore è la frequenza e la disponibilità di servizi, minore sarà il loro utilizzo.

Il secondo punto è che per il turista, e in modo particolare per chi apprezzi il trasporto ferroviario, le rotaie uniscono sempre e non dividono mai. Può sembrare una visione poetica e romantica; c’è da auspicare che, invece, si tratti di un punto di partenza da tenere sempre presente.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., "*Viaggiare in treno. I diritti dei passeggeri*", Trenitalia (Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane), gennaio 2012

AA.VV., *I segreti dei segnali. Tutto treno TEMA n. 13,* a cura di Tiziano CROCE, Padova, 2000

ADILARDI G., *Diligenza qualificata del gestore del trasporto ferroviario e principio di auto responsabilità dell'utente*, in *Giust. civ.* 2011, 11, p. 2603

ALEXIS A., *Transports ferroviaires et concurrence. Les principaux apports de la Directive n. 91/440*, in I.B.F. KORMOSS (a cura di), *Droit européeen transp.*, 1993, p. 499-516

ANTONINI A., *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008

ANTONINI A., *Responsabilità contrattuale ed extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, in *Resp. civ. prev.* 2010, 2, p. 253

ANTONINI I.G., *La normativa ferroviaria comunitaria* in *Compendio di diritto ferroviario* (a cura di R. Lobianco), Milano, 2012

AQUILANTI P., *Abrogare le leggi più vecchie, e anche quelle di mezza età*, in *Foro it.* 2005, p. 164

ARRIGO A., *Trasporto ferroviario*, in *Indice delle liberalizzazioni 2012*, Torino, 2012

ARRIGO U., *Il trasporto ferroviario. La Convergenza europea nel settore pubblico*, a cura di U. ARRIGO e M. BECCARELLO, Milano, 2000

BALLARINO T., *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010

BARNESCHI G., *Balvano 1944. I segreti di un disastro ferroviario ignorato*, Milano, 2005

BOCCHESE D., "La natura giuridica delle condizioni di trasporto merci e passeggeri praticate dalle Ferrovie dello Stato", in *Diritto dei trasporti*, II/2002, p. 430-431

BOITANI A. e CAMBINI C., *Il trasporto pubblico locale in Italia. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato*, in *Mercato concorrenza e regole*, 1/2002, p. 45-72

BUSTI S., *Contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, vol. XXVI, t. 1, Milano, 2007

CABIANCA A., *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"?*, in *Istituzioni del federalismo* n. 5/6.2010, p. 589-614

CAMMELLI M., *Concorrenza e innovazione nei servizi di trasporto pubblico locale*, ne *Il Trasporto pubblico locale. Una prospettiva per l'Italia*, Bologna, 2006, p. 81-82

CARGNIEL E., *Sicurezza ferroviaria e prevenzione: ANSF e DGIF*, in *Dir. Trasp.* 2011, p. 797-843

CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti. La disciplina contrattuale*, Milano, 2007

CECCHETTI M., *Problemi e prospettive di attuazione della delega «taglialeggi»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, 2009

CERVATI A.A., *Delegificazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, X/1988

CLARONI A., *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Italia*, in S. ZUNARELLI, *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia* (diretto da F. Galgano), Padova, 2008

COMENALE PINTO M., *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in *Diritto e storia* n. 8/2009, consultabile all'indirizzo web http://www.dirittoestoria.it/8/Contributi/Comenale-Pinto-Disciplina-trasporto-persone.htm

COMUZZO M., *La responsabilità del vettore nel trasporto di persone*, in *Compendio di diritto ferroviario* (a cura di R. LOBIANCO), Milano, 2012

D'ALESSIO W., *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003

D'ELIA G., PANZERI L., *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti-legge "taglia-leggi"* in *Giur. Cost.* 1970, p. 497 ss.

DEL GIUDICE G., DELPINO L. e SACCO A., a cura di, *L'Ente Ferrovie dello Stato*, Napoli, 1986

FERRI G. B., *Il negozio giuridico fra libertà e norma*, Rimini, Maggioli, 1989, pag. 185, citato in Massimiliano COLAFIGLI, "*Le condizioni generali di trasporto di persone delle Ferrovie dello Stato*", in *Diritto dei Trasporti*, I/1999, p. 188-199

GALETTA D.U., *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderno n. 35* della *Riv. giur. circ. trasp.*, ACI, 2002, p. 23 ss.

GERARDIN D., *L'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau – analyse des principaux enjeux d processus de libéralisation*, in "*Cahiers droit eur.*" 1999, p. 13-48

GIURICIN A., "*Trasporto pubblico locale*", in "*Indice delle liberalizzazioni 2008*", cap. 9, a cura dell'Istituto Bruno Leoni, Torino, 2008

GIURICIN A., "*Trasporto pubblico locale*", in "*Indice delle liberalizzazioni 2012*", a cura dell'Istituto Bruno Leoni, Torino, 2012

GRIGOLI M., *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà formativa*, Bologna, 2003

IDOT L., *L'ouverture des transports ferroviaires à la concurrence*, in *Cahiers droit. eur.*1995, p. 264 ss.

LEGITIMO G., "*Aspetti economici e finanziari della gestione delle ferrovie*", in Massimo CENTRA (a cura di), *Ferrovia e Società. Il centenario delle Ferrovie dello Stato,* Bologna, 2006

LOBIANCO R., *La sicurezza ferroviaria*, in *Compendio di diritto ferroviario* (a cura di R. Lobianco), Milano, 2012

LUPO N., *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005*, in *Rass. Parl.* 2006, p. 274 ss.

MAGGI S., *Le ferrovie,* Bologna, 2003

MASTRANDREA G., *Il trasporto ferroviario*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea* (diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio), volume decimo "*Trasporti e turismo*", a cura di M. RIGUZZI e A. ANTONINI, Torino, 2008

MAZZAMUTO M., *Il trasporto di linea locale e gli obblighi di servizio. Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003

MORETTI M., *La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte*, in *Dir. Turismo* n. 4/2012, p. 66-69

MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996

OGLIARI F., *Terra di primati*, otto volumi, Milano, 1976

PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano 2003

PAPA A., *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Napoli, 1973

PERFETTI L., *Il trasporto ferroviario nell'evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale*, ne *Il trasporto ferroviario. La Convergenza europea nel settore pubblico*, a cura di U. ARRIGO e M. BECCARELLO, Milano, 2000

RANGONE N., *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Milano, 2003

SCHIANO DI PEPE L., *Commento agli articoli 70-80 TCE*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. TIZZANO, Milano, 2004

SOZZI F. – VITIELLO C., *Un'importante novità normativa. La lateralizzazione e i suoi effetti*, ne *I Treni* n. 357, marzo 2013, p. 20-25.

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova 2011

TRAMPUS F., *The liberalisation of the railways in Europe*, in *Trasporti* 2000, n. 82, p. 158 ss.

VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010

ZACCARIA R., ALBANESI E., *Il contributo del parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI Legislatura*, in *Giur. Cost.* 2009, 5, p. 4085 ss.

ZUNARELLI S., *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006

ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M., *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, vol. I, Padova, 2009